

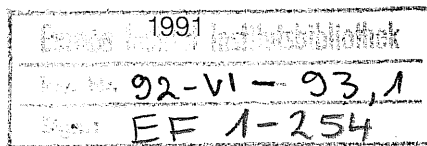
Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 254

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Professor Dr. Dr. Albert Bleckmann
Universität Münster

**Die Entwicklung der Allgemeininteressen
aus den Grundrechten der Verfassung**
— Zur Staatszwecklehre des Grundgesetzes und zur
Interessenstruktur des Europäischen Gemeinschaftsrechts
und des Völkerrechts —



1991 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 15,— DM

2

INHALTSVERZEICHNIS

| | | |
|----|---|----|
| A. | Einleitung: Die Bedeutung einer Analyse der Interessenstruktur des Gemeinschaftsrechts | 1 |
| B. | Die Interessenstruktur des nationalen Rechts | 2 |
| | I. Stand der Lehre und Rechtsprechung | 2 |
| | II. Zur historischen Entwicklung der Staatszwecklehre | 6 |
| | III. Zur Entwicklung des Begriffs der Allgemeininteressen | 11 |
| | IV. Die Identifizierung der Allgemeininteressen mit den durch die klassischen und sozialen Grundrechte geschützten Individualinteressen | 14 |
| | V. Die Staatszwecklehre des Grundgesetzes | 16 |
| | VI. Einwände gegen die Staatszwecklehre des Grundgesetzes | 20 |
| C. | Die Interessenstruktur der Völkerrechtsordnung | 23 |
| | 1. Die Ziele des staatlichen Handelns im internationalen Raum | 23 |
| | 2. Von den Individualinteressen der Staaten zu den Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft | 28 |
| | 3. Die Verteilung der Interessenträgerschaft im Völkerrechtsraum | 33 |
| | 4. Die objektiven und die subjektiven Interessen der Staaten | 38 |
| | 5. Die Bedeutung der Macht im Völkerrechtsraum | 39 |
| | 6. Das Völkerrecht als objektives Recht | 42 |
| | 7. Die Interessenstruktur der multilateralen Verträge | 44 |
| D. | Die Interessenstruktur des Europäischen Gemeinschaftsrechts | 45 |

A. Einleitung: Die Bedeutung einer Analyse der Interessenstruktur des Gemeinschaftsrechts

1. Die Interessenstruktur des Europäischen Gemeinschaftsrechts bietet einen Schlüssel nicht nur zum Aufbau dieser Rechtsordnung im allgemeinen, sondern auch zur Lösung zahlreicher konkreter Streitfragen. So werden in der Präambel, in Art. 2 und über den gesamten EWG-Vertrag verstreut gewisse "europäische" Interessen als Ziele des EWG-Vertrages aufgezählt, deren Bedeutung mangels einer vertieften Analyse der Interessenstruktur des Gemeinschaftsrechts der Lehre heute noch erhebliche Schwierigkeiten bereitet. Auch kann die Frage, welche Interessen die Kommission und die Mitgliedstaaten, das europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialrat im politischen Willensbildungsprozeß und im Verfahren vor dem EuGH vertreten dürfen, ohne eine solche Analyse kaum beantwortet werden. Damit eng verbunden stellt sich das Problem, welche Interessen die Organe der EG bei einer rechtlichen Entscheidung berücksichtigen und miteinander abwägen müssen, wenn sie einen Ermessensmißbrauch vermeiden wollen¹. Darüber hinaus sollte man mehr als bisher bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts² neben der grammatikalischen, systematischen und teleologischen Interpretation stärker die moderne Interessen- und Wertungsjurisprudenz bemühen, die ohne eine Analyse der Interessenstruktur des Gemeinschaftsrechts ebenfalls kaum möglich erscheint. Ganz abgesehen davon, muß auch bei der teleologischen Auslegung das von den Normen angestrebte Ziel stets in einem bestimmten europäischen Interesse bestehen.

Ich meine dabei, daß gerade auch der EuGH bei seiner Auslegung des Gemeinschaftsrechts zumindest implizit auf eine solche Interessenabwägung stets zurückgreift. Auch politische Fragen, etwa die, ob die Mitgliedstaaten im Ministerrat europäische Interessen oder nur den kleinsten gemeinsamen Nenner der nationalen Interessen durchsetzen, können ohne eine Definition des Europäischen Interesses nicht gelöst werden.

2. Die europarechtliche Literatur hat sich um die damit notwendig werdende Analyse der Interessenstruktur des Ge-

¹ Vgl. dazu A. Bleckmann, Zum Ermessensmißbrauch im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Festschrift für Kutscher 1981, S. 25 ff.

² Vgl. dazu A. Bleckmann, Europarecht, 5. Aufl. 1990, Rdnr. 248 ff.; dens., Teleologie und dynamische Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, EuR 1979, S. 239 ff.; dens., Zu den Auslegungsmethoden des Europäischen Gerichtshofs, NJW 1982, S. 1177 ff.

meinschaftsrechts bisher kaum bemüht. Die Interessenstruktur des Gemeinschaftsrechts wird nun erst dann deutlich, wenn man zunächst die Allgemeininteressen im nationalen und im Völkerrecht untersucht, weil hier die Interessenlage wesentlich einfacher liegt. Dabei ist zu unterstreichen, daß auch die völkerrechtliche und die nationale Literatur zum öffentlichen Recht sich mit diesem wichtigen Problemkreis kaum befaßt hat. Im folgenden wird deshalb zunächst die Interessenstruktur der nationalen Rechtsordnung und des Völkerrechts untersucht, bevor die für diese Bereiche erzielten Ergebnisse auf die europäische Ebene übertragen werden.

Davon abgesehen ist die Analyse der Allgemeininteressen auch für den nationalen Bereich wie für das Völkerrecht selbst von entscheidender Bedeutung. Denn durch die Definition der in beiden Rechtskreisen rechtlich geschützten Interessen wird im nationalen Recht ein neuer Zugang zum Problem der Klagebefugnis eröffnet, während diese Definition im Völkerrecht darüber hinaus etwa die moderne Entwicklung des *ius cogens* und des Repressalienrechts erklärt, ganz abgesehen davon, daß die Frage, für welche Staaten das Völkerrecht jeweils subjektive Rechte als "rechtlich geschützte" (*legal intunts*) bezeichnet, erst nach einer rechtlichen Analyse der Interessenstruktur beantwortet werden kann. Natürlich können und müssen die Ergebnisse der folgenden Abhandlung auch in diesen Rechtsbereichen für die Interessen- und die Wertungsjurisprudenz fruchtbar gemacht werden.

B. Die Interessenstruktur des nationalen Rechts

I. Stand der Lehre und Rechtsprechung

1. Die Lehre von den durch den Staat oder durch das Volk in seiner Gesamtheit repräsentierten Allgemeininteressen wird im Gegensatz zur lebhaften Diskussion noch des 19. Jahrhunderts um die Staatszwecke³ heute kaum noch gepflegt. Sieht man einmal vom monumentalen Werk Peter Häberles⁴ über die

³ Vgl. dazu G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 7. Neudruck 1960, S. 230 ff.

⁴ P. Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 1970; vgl. auch F. v. Zeschwitz, Das Gemeinwohl als Rechtsbegriff, 1967; W. Kerber/ P. Schwan/ A. Hollerbach, "Gemeinwohl", in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.) Staatslexikon, Bd. 2, 7. Aufl. 1986, Spalten 857 ff.; M. Stolleis, "Gemeinwohl", in: Evangelisches Staatslexikon, Bd. 1, 3. Aufl. 1987, S. 1066 ff.

öffentlichen Interessen ab, sind zu diesem Thema seit dem zweiten Weltkrieg längere Abhandlungen kaum erschienen. Es nimmt deshalb nicht wunder, wenn die neueren Arbeiten über die Staatszwecke sich meist ohne dogmatische Vertiefung darauf beschränken, die Ziele aufzuführen, welche der moderne Staat mit seiner umfassenden Tätigkeit heute faktisch auszuüben pflegt.⁵

Versucht man, die Auffassung der herrschenden Lehre über die Allgemeininteressen zu umschreiben, läßt sich grob umrissen feststellen, daß, obwohl der Staat nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts nur öffentliche Interessen verfolgen darf und das öffentliche Interesse als Ziel des staatlichen Handelns in zahlreichen Gesetzen verankert ist, das Allgemeininteresse als nicht faßbarer Blankettbegriff verstanden wird, der nicht eigentlich wissenschaftlich - a priori, sondern nur als Ergebnis des politischen Willensbildungsprozesses festzustellen ist. Bei der Bestimmung der öffentlichen Interessen, welche etwa zu Eingriffen in die Grundrechte legitimieren, ist deshalb insbesondere der Gesetzgeber, wenn die betreffenden öffentlichen Interessen nicht in den Schranken des jeweiligen Grundrechts ausdrücklich aufgezählt werden, relativ frei. Verfassungsrechtliche Schranken werden dem Gesetzgeber nur durch die Tatsache gezogen, daß in gewissen Lebensbereichen ein bestimmtes öffentliches Interesse kraft Konsenses nicht als vertretbares öffentliches Interesse angesehen wird.

Allerdings haben die neuere Lehre und Rechtsprechung erkannt, daß das öffentliche Interesse sich jedenfalls partiell mit den durch die Grundrechte geschützten Individualinteressen deckt, daß der Inhalt des Allgemeininteresses zumindest punktuell durch die Grundrechte auch positiv und nicht nur wie bisher nur negativ bestimmt werden kann⁶. Auch hierbei handelt es sich aber nur um eine Konzession an den Liberalismus, welche an der strikten Trennung des Allgemeininteresses von den Individualinteressen nichts ändern will. Das Allgemeininteresse wird nämlich von der herrschenden Lehre grundsätzlich als ein Interesse des Staates

⁵ Vgl. etwa G. Hesse, Staatsaufgaben, 1979; vgl. aber neuerdings H. Chr. Link/G. Ress, Staatszwecke im Verfassungsstaat - nach 40 Jahren Grundgesetz, VVDStRL, Bd. 48, 1990, S. 7 ff. bzw. S. 56 ff.; sowie die Begleitaufsätze zur Staatsrechtslehrertagung sowie J. Isensee, Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, in: J. Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 1988, S. 3 ff.

⁶ P. Häberle, Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, 3. Aufl. 1983, S. 21 ff.

verstanden, welches von dem Individualinteresse streng zu scheiden ist.⁷ Nur in den Randbereichen deckt sich dieses Allgemeininteresse also mit den durch die Grundrechte geschützten Individualinteressen. Soweit ersichtlich, hat nur von Arnim in seiner "Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland"⁸ diese Ansätze einer Rückkehr zur liberalen Staatszwecklehre konsequent dahin weiterentwickelt, daß der Staat nur die Werte verfolgen darf, welche in den Grundrechten verankert sind. In der folgenden Abhandlung wollen wir es deshalb unternehmen zu zeigen, daß das Allgemeininteresse nichts anderes als die Summe der durch die klassischen und sozialen Grundrechte geschützten Individualinteressen darstellt.

2. Die von der Lehre niemals ausdrücklich behandelten Gründe für eine Verabsolutierung der Allgemeininteressen, für die völlige Trennung des Allgemeininteresses von den Individualinteressen, sind bei näherer Analyse offensichtlich sehr vielschichtig. Eine entscheidende Rolle scheint dabei wohl die Tatsache zu spielen, daß auch die neuere Staatsrechtslehre trotz der Entscheidung des Grundgesetzes für eine Weiterführung der liberalen Tradition noch sehr stark durch die Staatslehren Hegels und der Romantik geprägt ist, nach welcher die organisch gewachsene Staatsgesamtheit mehr als die Summe seiner Teile, das Allgemeininteresse also mehr als die Summe der Individualinteressen ausmacht. Eine entscheidende Rolle scheint in diesem Zusammenhang auch der Gedanke zu spielen, daß das Demokratieprinzip verbietet, mit der Ableitung der Allgemeininteressen aus den Grundrechten dem Parlament im politischen Willensbildungsprozeß zu enge rechtliche Schranken zu ziehen, wie ja überhaupt die erforderliche Flexibilität des staatlichen Handelns in der heutigen bewegten Zeit ein entscheidender Grund für die Ablehnung jeder Staatszwecklehre darstellt. Ein weiterer Grund, der bei der Diskussion um die Allgemeininteressen im Hintergrund mitzuschwingen scheint, ist die Notwendigkeit, die Allgemeininteressen von den Individualinteressen deshalb strikt zu trennen, weil sonst die Individuen im Gerichtsverfahren im Rahmen einer *actio popularis* auch Allgemeininteressen des Volkes durchsetzen könnten. Und nicht zuletzt spielt es bei der Entscheidung gegen eine Beschränkung des staatlichen Handelns auf die

⁷ Vgl. etwa P. Häberle a.a.O. (Anm. 4), S. 60 ff., dens., Wesensgehaltsgarantie a. a. O. (Anm. 6), S. 21

⁸ 1984, S. 32 ff., 124 ff., insb. 180 ff.; umfassend ders., Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977.

Durchsetzung der Grundrechte i.w.S. eine entscheidende Rolle, daß nach der Auffassung der herrschenden Lehre die Sozialstaatsklausel eine umfassende Ermächtigung zur Gestaltung der Gesellschaft und der Wirtschaft enthält, die eine Beschränkung auf die Durchsetzung vereinzelter Grundrechte nicht zuläßt.⁹

3. Die Ergebnisse einer solchen Konzeption der Allgemeininteressen liegen auf der Hand. Auf der einen Seite müssen die zahlreichen Versuche der Verfassung und des Gesetzgebers, den Staat auf die Durchsetzung von öffentlichen Interessen zu beschränken, an der Tatsache notwendig scheitern, daß es sich hier um einen die Staatszwecke nur am Rande beschränkenden Blankettbegriff handelt. Das hat vor allem zur Folge, daß trotz der Beschränkung des Eingriffsrechts auf die Durchsetzung öffentlicher Interessen die Grundrechte gegen die staatlichen Eingriffe nicht hinreichend geschützt werden können. Auf der anderen Seite erscheint es auch nicht möglich, dem objektiven Rechtsstaatsprinzip entsprechend¹⁰ sicherzustellen, daß zumindest wesentliche Allgemeininteressen sich im politischen Willensbildungsprozeß und im Gerichtsverfahren durchsetzen lassen, obwohl dies wegen des Drucks der Interessenverbände und der Wahlversprechen der Regierungen zunehmend von Bedeutung wird.

Natürlich ist bei einer solchen Konzeption der Allgemeininteressen auch die Entwicklung einer neuen Staatszwecklehre nicht möglich. Das hat vor allem zur Folge, daß dem vom Bundesverfassungsgericht postulierten Prinzip der Einheit der Verfassung¹¹ widersprechend die Beziehungen des Staatsorganisationsrechts und insbesondere des Demokratieprinzips zum Grundrechtsteil des Grundgesetzes verloren gegangen sind und nicht mehr erkannt wird, daß die organisatorischen Prinzipien nur der Durchsetzung der Grundrechte im politischen Willensbildungsprozeß und im Gerichtsverfahren dienen, daß also etwa das Demokratieprinzip nur der Durchset-

⁹ Vgl. schon H. P. Ipsen, Enteignung und Sozialisierung, VVDStRL Heft 10 (1952), S. 74; daran anknüpfend O. Bachof, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVDStRL Heft 12 (1954), S. 37 ff., insbesondere S. 39 f.; vgl. weiterhin die Aufsätze in E. Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 1968.

¹⁰ A. Bleckmann, Vom subjektiven zum objektiven Rechtsstaatsprinzip, JÖR N.F. Bd. 36 (1987), S. 1 ff.

¹¹ Vgl. K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl., 1990, Rdnr. 20 m.w.N.

zung des Rechts- und des Sozialstaatsprinzips dient und deshalb in diesen Prinzipien auch seine Grenzen findet.

II. Zur historischen Entwicklung der Staatszwecklehre¹²

1. Die Diskussion um das "bonum commune" spielte zwar schon im Mittelalter, etwa bei Thomas von Aquin eine entscheidende Rolle. Bei der Grundlegung der Legitimation des Staates in der Religion war dieses öffentliche Interesse damals aber noch vor allem auf die Durchsetzung "jenseitiger" Ziele ausgerichtet. In der Neuzeit, auf die wir uns hier beschränken müssen, wurde die Legitimationsgrundlage des Staates dagegen von vornherein auf die durch die Grundrechte geschützten Individualinteressen bezogen. Eigentlich war diese Umstellung der Legitimationsgrundlage schon bei Jean Bodin sehr deutlich, welcher das Souveränitätsprinzip aus dem Bedürfnis nach Frieden als Voraussetzung einer sinnvollen Ausübung aller Grundrechte entwickelte.¹³ Diese Ansätze wurden dann von Thomas Hobbes weitergeführt.¹⁴ Dieser für die moderne Staatsentwicklung so wichtige Philosoph wandte auf die Sozialwissenschaften die naturwissenschaftlichen Methoden an, die vor allem von Galilei, Newton, Kepler und Descartes entwickelt worden sind. Danach ist ebenso wie das Universum auch der Staat in einem mechanisch verstandenen Sinne als eine Maschine oder als ein Uhrwerk zu betrachten, dessen Funktionieren sich aus der Bewegung seiner Einzelteile erklären läßt. Damit ist jede Gesamtheit in einem ersten Schritt der Analyse in ihre Einzelteile zu zerlegen; in einem zweiten Schritt der Synthese ist das Funktionieren dieser Gesamtheit aus der Bewegung dieser Einzelteile zu erklären. Kennt man also die Einzelteile und ihr Verhalten, läßt sich die jeweilige Gesamtheit eindeutig bestimmen. Im Staat sind diese Einzelteile nun die Individuen; die Bewegungsgesetze sind dagegen in den Individualinteressen zu suchen. Die entscheidende Entdeckung von Hobbes war nun, daß wegen des Krieges aller gegen alle im Naturzustand die wesentlichsten Interessen der Individuen

¹² Zur historischen Entwicklung vgl. R. Herzog, "Gemeinwohl", in: J. Ritter (Hrsg.), Historisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 3, 1974, S. 247 ff.

¹³ U. Bermbach, Widerstandsrecht, Souveränität, Kirche und Staat. Frankreich und Spanien im 16. Jahrhundert, in: I. Fetscher/H. Münkler (Hrsg.), Pipers Handbuch der politischen Ideen, Bd. 3, Neuzeit: Von der Französischen Revolution bis zum europäischen Nationalismus, 1985, S. 101 ff., 134 ff.

¹⁴ W. Euchner, Thomas Hobbes, in: I. Fetscher/H. Münkler (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 13), Bd. 3, S. 353 ff.

nicht befriedigt werden können. Die notwendige Folge ist der Abschluß eines Gesellschaftsvertrages, welcher durch die Übertragung der Macht auf den staatlichen Souverän sicherstellt, daß der Staat die Interessen der Individuen gegen die Eingriffe der anderen Individuen schützt.

Diese zutiefst individualistische Konzeption des Staates sollte zum Leitbild aller folgenden Generationen von Liberalen werden, obwohl Hobbes selbst diese liberale Konzeption letztlich durch eine besondere Konstruktion des Gesellschaftsvertrages zum Absolutismus hin verbog: In der Tat wurde der Gesellschaftsvertrag nur zwischen den Individuen geschlossen. Obwohl durch diesen Vertrag die Souveränität auf den Fürsten übertragen wurde, war der Fürst, da er selbst nicht Partner des Gesellschaftsvertrages war, an diesen Vertrag nicht gebunden. Die notwendige Folge war, daß dieser nach Hobbes - obwohl auch nach dessen Konzeption das Allgemeininteresse sich mit der Summe der Individualinteressen deckte - nicht an einen bestimmten Staatszweck gebunden war.

Diese Verzerrung der liberalen Grundkonzeption wurde Ende des 17. Jahrhunderts dann von John Locke¹⁵ richtiggestellt. Sein persönlicher Beitrag war dabei zunächst, daß das Individualinteresse, welches zum Abschluß des Gesellschaftsvertrages führt, im Gegensatz zu Bodin und Hobbes nicht primär der Wunsch nach Frieden, sondern die Durchsetzung des Eigentums war, dessen Begriff Locke so weit ausdehnte, daß er alle modernen Handlungsfreiheiten umfaßte. Da nach Locke zur Erreichung dieser Ziele die Individuen nicht nur untereinander, sondern auch mit dem Fürsten einen Gesellschaftsvertrag schlossen, war auch die Macht des Fürsten auf die Durchsetzung der Grundrechte beschränkt. Diese Konzeption wurde dann vom Liberalismus des 18. und 19. Jahrhunderts näher präzisiert. Sie führte unmittelbar zum liberalen "Nachtwächterstaat", in welchem der Staat nur noch die Aufgabe besaß, mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit nach innen (Polizei- und Strafrecht) und außen (Verteidigungspolitik) dafür zu sorgen, daß die Grundrechte gegen die Eingriffe Dritter geschützt wurden. Dieser Staatszwecklehre lag also gerade nicht die Abwehrfunktion der Grundrechte gegen den Staat, sondern der Gedanke der Drittwirkung der Grundrechte zugrunde sowie ihre Funktion als Grundlage einer umfassenden Schutzpflicht des Staates.

¹⁵ M. Seliger, John Locke, in: I. Fetscher/ H. Münkler, a.a.O. (Anm. 13), Bd. 3, S. 381 ff.

Sie wurde implizit von der Lehre des klassischen Gesetzesvorbehalts übernommen. Nach der sich seit Rousseau, der ja ebenfalls als Grundrecht nur die aktiven Demokratierechte kannte, verbreitenden liberalen Ideologie war nämlich eine Abwehrfunktion der Grundrechte gegen den Staat deshalb nicht erforderlich, weil das Parlament als "Ausschuß des Bürgertums" automatisch die durch die Grundrechte geschützten Individualinteressen des Bürgertums durchsetzen würde und infolge des Gesetzesvorbehalts und der parlamentarischen und richterlichen Kontrolle der Verwaltung sichergestellt war, daß auch die Verwaltung sich an diese Grundrechte hielt. Die Grundrechte hatten also in einer solchen Sicht keine unmittelbare, vom Richter zu beachtende Wirkung, sondern dienten nur der Konkretisierung des ihre Durchsetzung sicherstellenden, die Kompetenz des Parlaments umreißenen Vorbehalts des Gesetzes für Eingriffe in "Eigentum und Freiheit". Da gerade dieser Gesetzesvorbehalt sich auf das Straf-, Polizei- und das bürgerliche Recht (unerlaubte Handlungen) bezog, wurden auch in dieser Funktion die Grundrechte nur als Schutz-pflichten relevant.

Dabei konnten die Staatsaufgaben des "Nachwächterstaates"¹⁶ deshalb auf die Durchsetzung der klassischen Freiheiten beschränkt bleiben, weil das wegen des Zensuswahlrechts damals tonangebende Bürgertum seine heute durch die sozialen Grundrechte geschützten wirtschaftlichen und sozialen Interessen im Rahmen der Ausübung nur der Handlungsfreiheiten hinreichend durchsetzen konnte; ja nach der klassischen Wirtschaftslehre des *laissez-faire* wurden durch den Selbstregulierungsprozeß der Wirtschaft diese sozialen und wirtschaftlichen Interessen sogar optimaler befriedigt als durch die im vorangehenden Merkantilismus übliche Lenkung der Wirtschaft durch den Staat. Diese Situation begann sich nun in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts grundlegend zu wandeln. Infolge der allmählichen Erweiterung des Wahlrechts mußte der Staat nun auch die Interessen der Arbeiter berücksichtigen, die ihre sozialen und wirtschaftlichen Interessen nicht alleine im Rahmen der Ausübung ihrer Freiheiten durchsetzen konnten, sondern stets auf staatliche Förderung angewiesen waren. Auf der anderen Seite hatten sich durch die technische Entwicklung die Möglichkeiten der Interessenbefriedigung und damit auch der Umfang dieser Bedürfnisse auch der Bürgerklasse vervielfältigt; auch die Bürgerklasse besaß aber nicht mehr die für eine solche Be-

¹⁶ W. v. Humboldt, Ideen zu einem Versuche, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, 1. Gesamtveröffentlichung, 1851

dürfnisbefriedigung erforderlichen personellen, sachlichen und vor allem finanziellen Mittel. Wenn also diese Interessen, denen von Anfang an die klassischen Freiheiten als Mittel dienen sollten, heute nur noch durch Leistungen und Vorkehrungen des Staates befriedigt werden können, müssen - wenn diese Ziele sich in der heutigen Zeit noch durchsetzen sollen - aus den klassischen Freiheiten soziale Grundrechte entwickelt werden.

Diese Darlegungen zeigen, daß entgegen der moderneren Auffassung, die in der Entwicklung vom -"Nachtwächter"- zum modernen Sozialstaat einen deutlichen Bruch sieht, mit den Kategorien des Liberalismus auch die moderne Entwicklung des Wohlfahrtsstaats erklärt werden kann, daß sogar dieser Wohlfahrtsstaat sich eigentlich aus dem "Nachtwächterstaat" konsequent weiterentwickelt hat.

Diese Entwicklung des Liberalismus fand in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts einen gewissen Abschluß in den Lehren der britischen Utilitaristen. Denn Jeremy Benthams Formel vom "größtmöglichen Glück der größtmöglichen Zahl"¹⁷ aufgegriffen und verfeinert worden ist, zeigte deutlich, daß das Allgemeininteresse aus einer gerechten Abwägung der Individualinteressen hervorgeht; Bentham und Mill wurden damit die Vorläufer der modernen Interessenjurisprudenz.

4. Hegel¹⁸ haben dann zu Beginn des 19. Jahrhunderts infolge einer historisch notwendigen Reaktion auf die Übertreibungen des Rationalismus in der Aufklärung und vor allem in der Französischen Revolution ein Gegenbild zur mechanischen Wissenschaftskonzeption der Neuzeit entworfen, die heute in der Staatszwecklehre noch weiterwirkt, vor allem aber in der modernen Wissenschaftskonzeption der Naturwissenschaften eine bedeutende Renaissance erlebt hat. Die mechanische sollte dabei durchgehend durch eine organische Konzeption des Staates abgelöst werden. Nach der Auffassung Hegels und der Romantik sind der Mensch und der Staat keine Maschinen, sondern lebende Organismen, deren Funktionieren, da diese Organismen mehr als die Summe ihrer Teile sind, nicht aus dem Zusammenspiel der Einzelteile erklärt werden kann. Das ist sicherlich insoweit richtig, als nach der

¹⁷ J. Bentham, Principles of Morals and Legislation, 1798, Chapter I: The Principle of Utility., die von John Stuart Mill J. St. Mill, Utilitarism, 1861.

¹⁸ Vgl. S. Avineri, Hegels Theorie des modernen Staats, 1979. und die folgende romantische und historische Schule J. Baxa, Einführung in die romantische Staatswissenschaft, 1923.

neueren, seit Herder und Hegel entwickelten Konzeption der Gesellschaftswissenschaften das Individuum nicht nur isoliert nicht leben kann, sondern der ständigen Hilfe durch die Gemeinschaft bedarf, vor allem aber sein Bewußtsein fast völlig durch die historischen Geistesströmungen bestimmt wird, die sich von den Individuen verselbständigt auf einer kollektiven Ebene nach "makrowissenschaftlichen" Gesetzen entwickeln. Ihren Ausgangspunkt fand diese moderne Auffassung dabei in den Philosophien Herders und Hegels, nach denen die Geistesentwicklung nichts anderes als den Gang des objektiven Geistes durch die Weltgeschichte darstellt, der sich nacheinander in dem Geist der einzelnen Völker manifestiert.

Ist der Staat aber mehr als die Summe der zum Volk zusammengefaßten Individuen, ist auch das Allgemeininteresse offensichtlich mehr als die Summe der Individualinteressen. Insbesondere Hegel hat dabei entscheidend dazu beigetragen, dieses durch den Staat repräsentierte Allgemeininteresse von den Individualinteressen abzuheben. In seiner Sicht ist der Staat die vollendete Sittlichkeit und hat er deshalb einen sehr viel höheren Wert als die Gesellschaft als Summe der Individuen, in welcher das egoistische Individualinteresse herrscht¹⁹. Obwohl Hegel den von ihm entwickelten Gedanken einer Trennung von Staat und Gesellschaft von Adam Smith übernommen hat, hat er in dieser Konzeption die bei Adam Smith sehr hohe Bewertung der Gesellschaft in ihr Gegenteil verkehrt. Denn nach Adam Smith, der insoweit auf die Bienenfabel von Mandeville zurückgreift, wird das Allgemeininteresse des Volkes gerade dann optimiert, wenn die Individuen im Selbstregulierungsprozeß der Gesellschaft eben nur ihren egoistischen Individualinteressen rational folgen.²⁰ Wie stark dabei der Einfluß von Smith auf Hegel war, zeigt sich sehr deutlich in der Tatsache, daß auch Hegel die Mandevillsche Formel mit seinem Rückgriff auf die "List der Geschichte" in sein Entwicklungssystem des objektiven Geistes eingebaut hat.

5. Der "Kollektivismus" Hegels, der deutschen Romantik und der historischen Schule haben uns bewußt werden lassen, daß - wie schon Edmund Burke²¹ dies gezeigt hat - das Funktio-

¹⁹ Vgl. grundsätzlich zum Verhältnis Staat und Gesellschaft H. H. Rupp, Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HbdtStR Bd. 1, 1987, § 28, S. 1187 ff.

²⁰ A. Smith, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, 1776.

²¹ E. Burke, Reflections on the Revolution in France, 1790.

nieren von Staat und Gesellschaft nicht nur aus dem Zusammenwirken der Individuen erklärt werden kann, sondern daß man insofern auch auf "makroverfassungsrechtliche" Methoden zurückgreifen muß. Auch hat diese Schule uns gezeigt, daß der Staat nicht nur einen Mechanismus, sondern auch einen Organismus duldet, der historisch gewachsen und deshalb weitgehend nur aus der Tradition erklärt werden kann; dabei wird insbesondere auch deutlich, daß der Rückgriff auf die Tradition durchaus auch dem Aufklärungsgeist entspricht, weil die ratio der Institutionen eben häufig nicht allein durch die spekulative Vernunft festgestellt werden kann.

Entsprechend der Notwendigkeit, die These der Aufklärung und die Antithese der romantischen Schule in einer dialektischen Synthese miteinander zu verbinden, neigen wir deshalb heute dazu, "individualistisches" und "kollektivistisches" Denken nicht als Gegensätze, sondern als notwendige Ergänzungen zu begreifen. In der Gesellschaftswissenschaft führt das etwa dazu, daß die Wechselwirkungen zwischen dem individuellen und dem kollektiven Denken untersucht werden. All dies kann aber nicht bedeuten, daß der Individualismus heute überhaupt keine Rolle mehr spielen kann. Wenn auch selbst die großen Philosophen durch die Geistesströmungen ihrer Zeit "konditioniert" werden, entwickelt sich der objektive Geist letztlich nur durch die philosophischen und wissenschaftlichen Beiträge einzelner Forscher und Künstler: Der objektive Geist kann in der Terminologie Hegels nur im subjektiven Geist der Individuen sich selbst bewußt werden. Insbesondere wird sich aber zeigen, daß - wenn auch der Staat nicht nur mit einem Uhrwerk verglichen werden kann, sondern nach dem Organismusprinzip mehr als die Summe seiner Teile darstellt, grundsätzlich der liberale Leitgedanke nicht aufgegeben werden darf, daß die Allgemeininteressen nur die Summe der Individualinteressen darstellen.

III. Zur Entwicklung des Begriffs der Allgemeininteressen

Um diese Behauptung zu rechtfertigen, müssen wir zunächst untersuchen, ob sich die Allgemeininteressen überhaupt erklären lassen, wenn man sie mit der Summe der Individualinteressen gleichsetzt.

1. Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, daß die primäre Kategorie der öffentlichen Interessen, die ich deshalb das

"quantitative Allgemeininteresse" nenne, sich **nur** als Summe von Individualinteressen verstehen läßt:

a) Das gilt etwa für die baurechtlichen Interessen an der Feuer- und Standsicherheit, an hinreichendem Zutritt von Licht und Luft, die sich nur als die Gesundheitsinteressen der Bauherren und ihrer Nachbarn repräsentieren. Ähnliches gilt für das Bauordnungsrecht, in welchem neben dem Gesundheitsinteresse der Individuen vor allem deren ästhetisches Interesse geschützt wird. Aber auch das moderne Umwelt- und Wasserrecht, das Sozialversicherungsrecht, das Bildungsrecht - um nur einzelne Beispiele zu nennen, die beliebig vermehrt werden könnten - schützen nur die Individualinteressen entweder des gesamten Volkes oder einzelner Bevölkerungsschichten.

b) Dabei übersehe ich nicht, daß es sich dabei häufig nicht um das jeweilige Interesse aller Individuen des gesamten Volkes, sondern insbesondere bei den konkreten Einzelakten des Staates immer nur um das Interesse eines einzelnen Bevölkerungsteils, ja eines einzelnen Individuums handelt: Setzt man das Allgemeininteresse, wie dies wohl notwendig ist, mit der Summe der Individualinteressen des ganzen Volkes gleich, handelt es sich bei diesen Individualinteressen einzelner Bevölkerungsteile und einzelner Individuen auf den ersten Blick nicht um Allgemeininteressen in diesem Sinne. Dieses Problem kann aber gelöst werden, wenn man berücksichtigt, daß infolge der Rückwirkung der Beeinträchtigung des Individualinteresses nur eines Teils des Volkes die Interessen aller anderen Bürger beeinträchtigt werden und auf der anderen Seite gerade unter der Einwirkung der modernen Menschenrechtskonzeption und insbesondere des Gleichheitssatzes die Individuen sich aus Solidaritätsgründen mit den Interessen der jeweils anderen Individuen weitgehend identifizieren. Die zur Interessenbefriedigung notwendige, stets wachsende Arbeitsteilung führt also nicht nur zu einer steigenden Aufspaltung der Individualrollen und damit zu einem "Splitting" der Individualinteressen, die häufig gegeneinander verlaufen, sondern gleichzeitig auch zu einer wegen der wachsenden Interdependenz steigenden Solidarität des gesamten Volkes. Dieser Rückwirkungsmechanismus insbesondere wird deutlich, wenn man bedenkt, daß alle Bürger ein erhebliches wirtschaftliches Interesse einerseits an steigenden Unternehmerngewinnen, andererseits an hohen Löhnen der Arbeiter haben, weil die durch Unternehmensgewinne ermöglichten Investitionen für das Wirtschafts-

wachstum und die Vollbeschäftigung, die hohen Löhne aber für die Kaufkraft des Volkes notwendig sind, und damit nur so Depressionen vermieden werden können.

c) Ich verkenne dabei auch nicht, daß infolge der wachsenden Notwendigkeit staatlicher Verteilungsleistungen infolge der knapper werdenden Mittel durch die Tatsache, daß der Staat mit der Begünstigung eines Teils der Bevölkerung stets die Interessen anderer Bevölkerungsteile benachteiligen muß, die Individualinteressen der Bürger heute im Gegensatz zur Lage im 19. Jahrhundert, wo es nur um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ging, nicht mehr parallel, sondern weitgehend gegeneinander verlaufen. Um zu verstehen, daß auch in einer solchen Situation die Allgemeininteressen mit der Summe der Individualinteressen der gesamten Bevölkerung identisch sind, muß man sich allerdings von dem die Lehre beherrschenden Bild freimachen, es gebe immer nur ein einziges, eben **das** Allgemeininteresse des Staates. Etwa in der Umweltschutz- und in der Verteidigungspolitik sehen wir, daß das öffentliche Interesse am Umweltschutz mit dem öffentlichen Interesse an einem optimalen Wirtschaftswachstum, das Interesse an einer optimalen Verteidigung etwa mit dem Interesse an einer Erweiterung der Bildungsschancen konkurriert. Trotz dieser Gegenläufigkeit der betreffenden öffentlichen Interessen handelt es sich sicherlich in diesen Fällen jeweils um öffentliche Interessen, zwischen denen durch eine Abwägung ein Kompromiß gefunden werden muß, den man **das** Allgemeininteresse nennen kann. Dasselbe gilt nun, wenn und so weit sich den Interessen der Bevölkerungsgruppe A die Interessen des Bevölkerungsteils B entgegenstellen. Wegen der oben aufgezeigten Identifikation der Bürger mit den Fremdinteressen handelt es sich sowohl bei den Interessen von A als auch bei den Interessen von B grundsätzlich um Privatinteressen des gesamten Volkes, deren Gegenläufigkeit wie bei den kategorisch unterschiedlichen Umweltschutz- und Wirtschaftsinteressen durch eine Interessenabwägung, d.h. aber durch einen Kompromiß, zu überwinden ist.

2. Ich übersehe ferner nicht, daß neben die bisher behandelten quantitativen Allgemeininteressen, die - wie wir gesehen haben - nichts anderes als die Summe von Individualinteressen verstanden werden können, spezielle "qualitative" Allgemeininteressen treten, die auf den ersten Blick mit Individualinteressen nichts zu schaffen haben. Es handelt sich dabei etwa um die Interessen am

Staatssaufbau, am Funktionieren des Staates, an den Kompetenzen und dem Zusammenspiel der einzelnen Staatsorgane sowie um die hierfür erforderlichen sachlichen, personellen und vor allem finanziellen Mittel. So besteht etwa ein erhebliches öffentliches Interesse an einem ordnungsgemäßen Funktionieren von Verwaltung und Rechtspflege, aber auch etwa an einer optimalen Außen- und Verteidigungspolitik.

Das damit angesprochene Problem der Identifizierung der Individual- mit den qualitativen Allgemeininteressen wird deutlicher, wenn man wiederum die historische Entwicklung berücksichtigt. Bis ungefähr zur Mitte des 19. Jahrhunderts waren diese Staatsinteressen, vor allem die Ausweitung und Erhaltung der staatlichen Kompetenzen und damit der Macht, das eigentliche Ziel der Innen- und Außenpolitik. Unter dem Einfluß des Sozialstaatsprinzips hat sich dieses Verständnis grundlegend gewandelt. Primäres Ziel der Innen- und Außenpolitik und damit der staatlichen und der internationalen Rechtsordnung ist nicht mehr die Sicherung der Kompetenzen, sondern die Durchsetzung der durch die klassischen und sozialen Grundrechte geschützten Wohlfahrtsinteressen der Völker. In dieser Sicht stellen sich der Staat und seine Macht und Kompetenzen nur als Mittel zur Durchsetzung dieser neuen Endziele dar. Man kann dies auch dahingehend formulieren, daß sich - da die Individuen ihre Interessen allein nicht mehr befriedigen können - aus den quantitativen Primärinteressen sekundäre Allgemeininteressen als Mittel zur Befriedigung der Individualinteressen entwickeln: Die Individualinteressen sind nunmehr auch auf die Einsetzung und das Funktionieren des Staatsapparats, der Kompetenzen, der Finanzen usw. gerichtet.

IV. Die Identifizierung der Allgemeininteressen mit den durch die klassischen und sozialen Grundrechte geschützten Individualinteressen

Haben wir so nachgewiesen, daß die Allgemeininteressen als Summe der Individualinteressen verstanden werden müssen, bleibt nun zu zeigen, daß es sich bei diesen Individualinteressen nur um die durch die Grundrechte geschützten Interessen handelt. Denn nur so läßt sich beweisen, daß das Staatsorganisationsrecht und insbesondere das Demokratieprinzip nur der Durchsetzung der klassischen und sozialen Grundrechte und damit des Rechtsstaats- und des Sozialstaatsprinzips dienen.

Dem könnte vor allem die Tatsache widersprechen, daß der moderne Staat zahlreiche Allgemeininteressen durchsetzen muß, die selbst wenn sie mit der Summe der Individualinteressen des gesamten Volkes übereinstimmen, doch von den Grundrechten deshalb nicht erfaßt werden, weil die Grundrechte eben nur auf den Schutz ganz bestimmter, heute besonders wichtiger Individualinteressen ausgerichtet sind. Dem steht nun entgegen, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²² schon Art. 2 I GG Schutz gegen alle "Belastungen" und "Nachteile" gewährt und damit alle schützenswerten Interessen der Bürger umfassen muß. Auf der anderen Seite haben die neuere Lehre und Rechtsprechung deutlich erkannt, daß über diese Rechte noch weit hinaus die klassischen Freiheiten, aber auch das Sozialstaatsprinzip und insbesondere der Gleichheitssatz umfangreiche wirtschaftliche und soziale Privatinteressen schützen. Ebenso wurde das Rechtsstaatsprinzip vom Bundesverfassungsgericht so weit ausgedehnt, daß es sich etwa mit dem Rückwirkungsverbot auf alle schützenswerten Interessen des Bürgers erstreckt. Ähnliches gilt vom Gleichheitssatz, der eine "Benachteiligung" durch die Differenzierung oder Nichtdifferenzierung voraussetzt und damit alle schützenswerten Individualinteressen umfaßt. Um welche Interessen es sich dabei im einzelnen handelt, kann insbesondere durch Rückgriff auf die unterverfassungsrechtliche Rechtsordnung, etwa das Zivil- und das Strafrecht insbesondere dann näher gezeigt werden, wenn man berücksichtigt daß alle diese Gesetze nur eine Konkretisierung der liberalen Grundrechtskonzeption darstellen.

Damit gelangen wir aber zu dem Ergebnis, daß das Grundgesetz letztlich alle schützenswerten Interessen schützt, die Gegenstand der Politik des modernen Wohlfahrtsstaates sind. Das bedeutet aber, daß die Identifikation des Allgemeininteresses mit den Individualinteressen nur bedeuten kann, daß das Allgemeininteresse mit der Summe der von den klassischen und sozialen Grundrechten im weiteren Sinne geschützten Individualinteressen identisch ist. Dem steht die Tatsache nicht entgegen, daß - wie weiter unten darzulegen ist - die Grundrechte in diesem weiten, oben entwickelten Umfang nicht sämtlich justitiabel sind, weil sie auch als politische, aber rechtlich bindende Leitlinie für das Parlament verstanden werden können, die das Parlament zwar

²² A. Bleckmann, Darlegungen zu Art. 2, in: Staatsrecht II - Die Grundrechte, 3. Aufl. 1989, S. 479 ff. mit umfangreichen Nachweisen zur Rechtsprechung.

nicht unter der richterlichen, aber unter einer entsprechenden Selbstkontrolle durchzusetzen hat.

V. Die Staatszwecklehre des Grundgesetzes

Selbst wenn wir so nachgewiesen haben, daß die Allgemeininteressen sich mit der Summe der durch die klassischen und sozialen Grundrechte geschützten Individualinteressen decken, ist damit die Behauptung noch nicht bewiesen, daß letztlich das Grundgesetz eine solche Identifizierung der Allgemeininteressen mit den Individualinteressen tatsächlich auch verlangt.

1. Insofern läßt sich zunächst darauf hinweisen, daß - wie wir oben gezeigt haben - die quantitativen im Gegensatz zu den nur qualitativen Allgemeininteressen immer nur als Summe von Individualinteressen verstanden werden können; das Grundgesetz muß also notwendig von einer solchen Identifizierung ausgehen.

2. Zudem kann darauf hingewiesen werden, daß die herrschende Lehre selbst zumindest ansatzweise das Grundgesetz in einem solchen Sinne interpretiert:

a) Zunächst wird aus der Würde des Menschen nämlich auch der Rechtssatz abgeleitet, daß nicht das Individuum dem Staat, sondern der Staat dem Individuum zu dienen habe²³. Wird dieser Grundsatz aber konsequent weiterentwickelt, führt er notwendig zur Identifikation der Allgemeininteressen mit der Summe der Individualinteressen. Damit eng verbunden ist die Tatsache, daß letztlich nur Individuen Interessen besitzen, das Allgemeininteresse mit den Interessen der Machteliten identifiziert werden müßte, wenn es sich dabei eben nicht dem Demokratieprinzip entsprechend um die Individualinteressen des ganzen Volkes handelt.

b) Ferner versteht zumindest ein Teil der Lehre die Grundrechte auch als Direktive, aus der sich der Inhalt oder zumindest das Ziel der Gesetze ableiten läßt²⁴. Eng damit verbunden ist die Tatsache, daß das Rechts- und das Sozial-

²³ H. C. Nipperdey, Die Würde des Menschen, in: F. L. Neumann/H. C. Nipperdey/U. Scheuner (Hrsg.), Die Grundrechte, 2. Bd., 1954, S. 8 ff.; H. H. von Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 218 ff.

²⁴ Vgl. dazu A. Bleckmann, Staatsrecht II a. a. o. (Anm. 24), S. 270 ff. m. w. N.

staatsprinzip, das Bundesstaats- und das Demokratieprinzip als "Staatszielbestimmungen" bezeichnet werden²⁵ eine solche Definition aber ist nur richtig, wenn die Grundrechte den Inhalt oder zumindest das Ziel des staatlichen Handelns bestimmen und nicht dem staatlichen Handeln nur Schranken ziehen²⁶.

c) Die herrschende Lehre erkennt schließlich auch, daß die Allgemeininteressen sich zumindest partiell mit den Individualinteressen decken, welche durch die Grundrechte geschützt werden. Wenn und soweit sich nun aus diesen Grundrechten entsprechende Individualinteressen ableiten lassen, deren Summe mit den Allgemeininteressen zusammen fällt, bleibt für ein danebenstehendes, von den Individualinteressen abgehobenes Allgemeininteresse eigentlich kein Raum mehr.

d) Das Sozialstaatsprinzip wird von der herrschenden Lehre schließlich zu Recht als eine umfassende Ermächtigung zur Gestaltung und Umgestaltung der Gesellschaft und der Wirtschaft verstanden²⁷. Damit geht die herrschende Lehre aber davon aus, daß eine solche Ermächtigung nach Ansicht des Grundgesetzes erforderlich war. In der Tat verlöre die Sozialstaatsklausel dem effet utile-Prinzip²⁸ widersprechend ihren eigentlichen Sinn, wenn der Staat öffentliche Interessen jeder Art verfolgen dürfte, deren Inhalt er völlig frei bestimmt. Gerade wenn also das Sozialstaatsprinzip eine solche umfassende Ermächtigung enthält, erscheint es notwendig, ein Staatszweckmodell zu entwerfen, welches das Handeln des Staates so beschränkt, daß eine entsprechende Erweiterung durch die Sozialstaatsklausel erforderlich wird.

3. Ferner erhält das Demokratieprinzip und damit der Kernbereich des Staatsorganisationsrechts über die rein formelle Seite hinaus nur dann einen materiellen Sinn, wenn es der Durchsetzung der durch die klassischen und sozialen Grundrechte geschützten Individualinteressen, also der Verwirklichung des Rechts- und des Sozialstaatsprinzips zu

²⁵ Vgl. dazu K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, S. 121 f. m. w. N.;

²⁶ Vgl. dazu ausführlich P. Häberle, Wesensgehaltsgarantie a.a.O. (Anm. 6), S. 145 ff., 163 ff.

²⁷ Vgl. die in Anm. 9 angegebenen Aufsätze sowie K. Stern, a. a. O. (Anm. 27), S. 886 ff. m. w. N.

²⁸ W. Leisner, Effizienz als Rechtsprinzip, 1961; vgl. dem Sinn nach auch BVerfGE 6, 55, 71.

dienen bestimmt ist. In der Tat kann man in einer Massendemokratie, in welcher das Individuum sich kaum noch mit der Volksgesamtheit identifiziert, angesichts der Ohnmacht des isolierten Individuums nicht mehr davon ausgehen, daß das Demokratieprinzip primär nur der Ersetzung der Fremd- durch die Selbstherrschaft dient. Soll dann das Demokratieprinzip überhaupt noch einen materiellen Zweck besitzen, muß es die Richtigkeit der staatlichen Entscheidung, d.h. aber einer sachlich gerechten Abwägung aller durch die Grundrechte geschützten Individualinteressen gewährleisten. Daß dies tatsächlich die Auffassung des Grundgesetzes ist, zeigt sich dabei in der Tatsache, daß der eng mit dem demokratischen Selbstverständnis des Grundgesetzes verbundene Gesetzesvorbehalt auch in einer Erweiterung auf alle grundrechtsrelevanten Fragen durch die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts primär dem Schutz der Grundrechte dient.

Denn nur wenn das Ziel des Demokratieprinzips die Durchsetzung der Grundrechte ist, wird die Funktion des Demokratieprinzips deutlich und vor allem der Bruch vermieden, welchen die klassische Lehre nicht überwinden kann: In der Tat soll das Demokratieprinzip nach der herrschenden Lehre dem Individualschutz insoweit dienen, als das Parlament im Rahmen des Gesetzesvorbehalts tätig wird. Im Gegensatz zur konstitutionellen Monarchie ist die Tätigkeit des Parlaments aber heute nicht mehr auf diesen klassischen Gesetzesvorbehalt beschränkt; das Parlament kann vielmehr, soweit die Zuständigkeit des Bundes oder Landes reicht, alle Materien selbst dann regeln, wenn in der klassischen Grundrechtskonzeption Individualinteressen nicht betroffen werden. Da die herrschende Lehre nicht sieht, daß es sich auch in dem umfassenderen Bereich der Parlamentskompetenz außerhalb des Gesetzesvorbehalts nur um die Durchsetzung von Individualinteressen handelt, muß sie davon ausgehen, daß das Parlament hier als "Hüter der Allgemeininteressen" tätig wird, die von den Individualinteressen strikt zu trennen sind. Damit aber greift in der Mitte der Zuständigkeit des Parlaments eine Grenzlinie ein, kann also wegen dieses Bruchs die umfassende Parlamentskompetenz nicht mehr einheitlich erklärt werden.

Darüber hinaus bleibt zu zeigen, daß das Funktionieren des Demokratieprinzips nur dann richtig erklärt werden kann, wenn es ohne einen solchen Bruch sich in vollem Umfang nur um die Durchsetzung von Individualinteressen handelt. Das

staatsprinzip, das Bundesstaats- und das Demokratieprinzip als "Staatszielbestimmungen" bezeichnet werden²⁵ eine solche Definition aber ist nur richtig, wenn die Grundrechte den Inhalt oder zumindest das Ziel des staatlichen Handelns bestimmen und nicht dem staatlichen Handeln nur Schranken ziehen²⁶.

c) Die herrschende Lehre erkennt schließlich auch, daß die Allgemeininteressen sich zumindest partiell mit den Individualinteressen decken, welche durch die Grundrechte geschützt werden. Wenn und soweit sich nun aus diesen Grundrechten entsprechende Individualinteressen ableiten lassen, deren Summe mit den Allgemeininteressen zusammen fällt, bleibt für ein danebenstehendes, von den Individualinteressen abgehobenes Allgemeininteresse eigentlich kein Raum mehr.

d) Das Sozialstaatsprinzip wird von der herrschenden Lehre schließlich zu Recht als eine umfassende Ermächtigung zur Gestaltung und Umgestaltung der Gesellschaft und der Wirtschaft verstanden²⁷. Damit geht die herrschende Lehre aber davon aus, daß eine solche Ermächtigung nach Ansicht des Grundgesetzes erforderlich war. In der Tat verlöre die Sozialstaatsklausel dem effet utile-Prinzip²⁸ widersprechend ihren eigentlichen Sinn, wenn der Staat öffentliche Interessen jeder Art verfolgen dürfte, deren Inhalt er völlig frei bestimmt. Gerade wenn also das Sozialstaatsprinzip eine solche umfassende Ermächtigung enthält, erscheint es notwendig, ein Staatszweckmodell zu entwerfen, welches das Handeln des Staates so beschränkt, daß eine entsprechende Erweiterung durch die Sozialstaatsklausel erforderlich wird.

3. Ferner erhält das Demokratieprinzip und damit der Kernbereich des Staatsorganisationsrechts über die rein formelle Seite hinaus nur dann einen materiellen Sinn, wenn es der Durchsetzung der durch die klassischen und sozialen Grundrechte geschützten Individualinteressen, also der Verwirklichung des Rechts- und des Sozialstaatsprinzips zu

²⁵ Vgl. dazu K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, S. 121 f. m. w. N.;

²⁶ Vgl. dazu ausführlich P. Häberle, Wesensgehaltsgarantie a.a.O. (Anm. 6), S. 145 ff., 163 ff.

²⁷ Vgl. die in Anm. 9 angegebenen Aufsätze sowie K. Stern, a. a. O. (Anm. 27), S. 886 ff. m. w. N.

²⁸ W. Leisner, Effizienz als Rechtsprinzip, 1961; vgl. dem Sinn nach auch BVerfGE 6, 55, 71.

dienen bestimmt ist. In der Tat kann man in einer Massendemokratie, in welcher das Individuum sich kaum noch mit der Volksgesamtheit identifiziert, angesichts der Ohnmacht des isolierten Individuums nicht mehr davon ausgehen, daß das Demokratieprinzip primär nur der Ersetzung der Fremd- durch die Selbstherrschaft dient. Soll dann das Demokratieprinzip überhaupt noch einen materiellen Zweck besitzen, muß es die Richtigkeit der staatlichen Entscheidung, d.h. aber einer sachlich gerechten Abwägung aller durch die Grundrechte geschützten Individualinteressen gewährleisten. Daß dies tatsächlich die Auffassung des Grundgesetzes ist, zeigt sich dabei in der Tatsache, daß der eng mit dem demokratischen Selbstverständnis des Grundgesetzes verbundene Gesetzesvorbehalt auch in einer Erweiterung auf alle grundrechtsrelevanten Fragen durch die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts primär dem Schutz der Grundrechte dient.

Denn nur wenn das Ziel des Demokratieprinzips die Durchsetzung der Grundrechte ist, wird die Funktion des Demokratieprinzips deutlich und vor allem der Bruch vermieden, welchen die klassische Lehre nicht überwinden kann: In der Tat soll das Demokratieprinzip nach der herrschenden Lehre dem Individualschutz insoweit dienen, als das Parlament im Rahmen des Gesetzesvorbehalts tätig wird. Im Gegensatz zur konstitutionellen Monarchie ist die Tätigkeit des Parlaments aber heute nicht mehr auf diesen klassischen Gesetzesvorbehalt beschränkt; das Parlament kann vielmehr, soweit die Zuständigkeit des Bundes oder Landes reicht, alle Materien selbst dann regeln, wenn in der klassischen Grundrechtskonzeption Individualinteressen nicht betroffen werden. Da die herrschende Lehre nicht sieht, daß es sich auch in dem umfassenderen Bereich der Parlamentskompetenz außerhalb des Gesetzesvorbehalts nur um die Durchsetzung von Individualinteressen handelt, muß sie davon ausgehen, daß das Parlament hier als "Hüter der Allgemeininteressen" tätig wird, die von den Individualinteressen strikt zu trennen sind. Damit aber greift in der Mitte der Zuständigkeit des Parlaments eine Grenzlinie ein, kann also wegen dieses Bruchs die umfassende Parlamentskompetenz nicht mehr einheitlich erklärt werden.

Darüber hinaus bleibt zu zeigen, daß das Funktionieren des Demokratieprinzips nur dann richtig erklärt werden kann, wenn es ohne einen solchen Bruch sich in vollem Umfang nur um die Durchsetzung von Individualinteressen handelt. Das

haben übrigens die Interessenverbände viel deutlicher erkannt als die herrschende Staatsrechtslehre:

In der Sicht der konstitutionellen Monarchie wie des Grundgesetzes setzt dabei der Grundrechtsteil der Verfassung eine Optimierung oder sogar Maximierung der durch die Grundrechte geschützten Interessen der Bürger voraus. Eine solche Maximierung seiner durch die Grundrechte geschützten Interessen ist grundsätzlich aber nur möglich, wenn der Inhalt und das gegenseitige Gewicht der durch die Grundrechte geschützten sozialen Interessen letztlich vom Grundrechtsträger im Lichte seiner subjektiven Wertordnung selbst festgelegt wird. Nur soweit das Grundgesetz in den Grundrechten präzise und damit justitiable Schlüsse gestattet, kann davon ausgegangen werden, daß wegen des Konsenses des Volkes in den Werten des Grundgesetzes über den Inhalt und das gegenseitige Gewicht dieser Interessen ein hinreichender Konsens der Grundrechtsträger besteht. Soweit dies nicht der Fall ist, müssen der Inhalt und das gegenseitige Gewicht der "nichtjustitiablen" Grundrechte durch die Rückbindung des Parlaments an den Wählerwillen im Lichte der Wertordnung der Grundrechtsträger näher konkretisiert werden. Da der Richter nicht gewählt wird und die öffentliche Meinung auf das Gerichtsverfahren keinen Einfluß haben kann und darf, können die Grundrechte als "politische Leitlinien des Gesetzgebers" nur im politischen Willensbildungsprozeß und nicht durch den Richter näher konkretisiert werden. Aus diesen Grundsätzen des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips fließt also die Beschränkung des Richters durch das Gewaltenteilungsprinzip auf die Durchsetzung der Rechtsordnung, nach welcher der Richter für seine Entscheidung stets eines hinreichend präzisen rechtlichen Maßstabes bedarf.

Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, daß nur eine solche neue Staatszwecklehre dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Postulat der Einheit der Verfassung²⁹ entsprechend es gestattet, die organisationsrechtlichen Grundsätze der Verfassung mit den Grundrechten, also das Demokratie- mit dem Rechtsstaats- und dem Sozialstaatsprinzip in einer systematischen Einheit zu verbinden.

4. Das Demokratieprinzip soll durch eine ständige Anpassung der staatlichen Rechtsordnung an den Volkswillen eine Revo-

²⁹ Vgl. K. Hesse, a. a. O. (Anm. 11), RdNr. 20 m. w. N.

lution überflüssig machen und so die Stabilität der demokratischen Regierungsform gewährleisten, die insbesondere den griechischen Theoretikern des Staates ein primäres Anliegen war. Das bedeutet aber, daß das Grundgesetz prinzipiell auf dem Hintergrund der Legitimationsvorstellungen des breiten Volkes auszulegen ist. Die neuere Legitimationsvorstellung ist aber grundsätzlich darauf ausgerichtet, daß der Staat nur dann legitim handelt, wenn er die klassischen und sozialen Grundrechte und damit die Interessen des Volkes maximiert. Das aber bedeutet, daß das Demokratieprinzip allein als Legitimationsgrundlage des modernen Staates zu eng ist. Es muß vielmehr durch das Rechts- und durch das Sozialstaatsprinzip angereichert werden, die ihrerseits wiederum nicht so ausgelegt werden dürfen, daß sie dem Staat nur Schranken ziehen. Vielmehr müssen das Rechtsstaats- und das Sozialstaatsprinzip, um den Legitimationsvorstellungen des Volkes voll zu entsprechen, den Inhalt oder zumindest das Ziel des staatlichen Handelns bestimmen. Insbesondere ist dabei zu berücksichtigen, daß entgegen der heutigen Lage etwa in Frankreich der Nations- und Volksbegriff durch die Übertreibungen des NS-Regimes an Glaubwürdigkeit verloren hat. Der Staat stellt sich vielmehr den deutschen Bürgern nur noch als eine Lebensgemeinschaft dar, der der Gesellschaftstheorie entsprechend nur deshalb erforderlich ist, weil er die Interessen der Privatpersonen durchsetzt, welche diese allein nicht verwirklichen könnten.

VI. Einwände gegen die Staatszwecklehre des Grundgesetzes

Damit haben wir aber grundsätzlich schon nachgewiesen, daß entgegen der herrschenden Lehre das Grundgesetz von einer Staatszwecklehre ausgeht, welche das Handeln des Staates auf die Durchsetzung der durch die klassischen und sozialen Grundrechte geschützten Individualinteressen beschränkt. Es bleibt nun nur noch auf die Einwände näher einzugehen, welche die herrschende Lehre nach den Darlegungen zu Beginn dieser Abhandlung zumindest implizit gegen eine solche Staatszwecklehre erhebt.

1. Nicht entscheidend scheint mir dabei zunächst einmal die Tatsache zu sein, daß der klassische Liberalismus durch Hegel und die romantische Schule "widerlegt" worden ist. Wenn wir sicherlich auch nicht mehr davon ausgehen können, daß der Staat nur aus dem Zusammenwirken der Individuen als

letzte Einheit erklärt werden kann, der Staat vielmehr gerade auch einen Organismus darstellt, spricht dieses Argument jedoch letztlich nicht gegen die obige Identifikation des Allgemeininteresses mit der Summe der Individualinteressen .

Ebenso oberflächlich scheint mir das Argument zu sein, eine solche Beschränkung der Staatszwecke werde durch die Sozialstaatsklausel verboten, welche mit der Flexibilität des staatlichen Handelns eine ständige Anpassungsmöglichkeit an neue Lagen erfordert. Denn die obigen Darlegungen haben gezeigt, daß jedenfalls aus der Sicht des Richters die Grundrechte, weil sie insofern nicht hinreichend präzisiert werden können, als Direktive des Gesetzgebers den Inhalt oder zumindest das Ziel des Gesetzes nur ganz punktuell festlegen können. Daß aber wegen der tiefempfundenen Interessenspaltung der Gesetzgeber, um sich vor dem Volk zu legitimieren, eines allgemein anerkannten Maßstabes für die Abwägung der verschiedenen Interessen bedarf und deshalb die Grundrechte in eigener Verantwortlichkeit zum Maßstab seines Handelns weiterentwickelt, schließt einen entsprechenden Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und damit die Flexibilität des staatlichen Handelns nicht aus.

2. Dann bleibt nur noch das Argument, daß zumindest im Gerichtsverfahren die Rechtsordnung von einer strikten Trennung der Allgemeininteressen von den Individualinteressen ausgehen muß, um so zu verhindern, daß die Individuen mit der Berufung auf Allgemeininteressen eine *actio popularis*³⁰ einlegen können. In der Tat scheinen insofern sowohl die Ansicht der herrschenden Lehre als auch meine Auffassung auf einem Paradox zu beruhen. Denn wenn auf der einen Seite die Allgemeininteressen sich mit der Summe der Individualinteressen identifizieren, muß das Individuum auch im Gerichtsverfahren Allgemeininteressen durchsetzen können, die ja mit seinem Individualinteresse identisch sind. Auf der anderen Seite sieht die herrschende Lehre durchaus, daß trotz dieser strikten Trennung im politischen Willensbildungsprozeß das Demokratieprinzip gerade voraussetzt, daß die "Aktivbürger" Allgemeininteressen des Staates verwirklichen.

³⁰ Instruktiv zu einem möglichen Ausbau der Popularklage zur Durchsetzung von Allgemeininteressen H. H. von Arnim, *Gemeinwohl a. a. O.* (Anm. 25), S. 303 ff., insbesondere S. 306 ff.

Eine Lösung dieses scheinbaren Paradoxes läßt sich offensichtlich nur finden, wenn man zwar von der allgemeinen Identifizierung der Allgemeininteressen mit den Individualinteressen ausgeht, aber nachweist, daß im Gerichtsverfahren im Gegensatz zum politischen Willensbildungsprozeß die Individuen bestimmte mit den Allgemeininteressen identische Individualinteressen nicht durchsetzen dürfen. Auch dafür ist auf die Entscheidung des Grundgesetzes über eine solche Interessenträgerschaft abzustellen.

Wie ich nun an anderer Stelle näher gezeigt habe, greifen in der Tat insoweit vor allem zwei Argumente ein. Einmal ist festzustellen, daß wegen des in der Menschenwürde verankerten Selbstbestimmungsrechts³¹ trotz der Identifikation der Allgemeininteressen mit den Individualinteressen der Staat die durch die Grundrechte geschützten Individualinteressen nur dann wahrnehmen darf, wenn das Individuum zu seiner Durchsetzung nicht in der Lage ist. Erst in diesem Augenblick verwandelt sich das stets nur potentielle Allgemeininteresse an der Durchsetzung der Individualinteressen in ein aktuelles Allgemeininteresse. Dieses Allgemeininteresse aber kann, wenn das Individuum zu seiner Durchsetzung nicht die erforderlichen sachlichen, personellen, rechtlichen und finanziellen Mittel besitzt, nur durch den Staat durchgesetzt werden. Dabei ist insbesondere zu bedenken, daß der Staat für die Befriedigung dieser Individualinteressen auf personelle, sachliche und finanzielle Mittel zurückgreifen muß, die nach der allgemeinen Entscheidung der Rechtsordnung nur der Verfassungsgewalt der Allgemeinheit und nicht der Individuen unterstehen. Aus diesen beiden Gründen ist dem Individuum die Durchsetzung der aktuellen Allgemeininteressen im Gerichtsverfahren selbst dann verboten, wenn es sich dabei nur um die Summe der Individualinteressen handelt: Die Verfügungsgewalt und damit die Klagemöglichkeit liegt dann allein in der Hand des ganzen Volkes. Diese beiden Gründe kommen dagegen dann nicht zum Tragen, wenn die Bürger als "Aktivbürger" am politischen Willensbildungsprozeß des Volkes mitwirken, weil hier mit der Gesamtheit des Volkes nicht mehr das Individuum allein, sondern die Volksgesamtheit handelt, die nach den Prinzipien der Demokratie über diese Rechte natürlich auch kollektiv verfügen kann.

³¹ Vgl. A. Bleckmann, Staatsrecht II a. a. O. (Anm. 24), S. 446 ff.

C. Die Interessenstruktur der Völkerrechtsordnung

1. Die Ziele des staatlichen Handelns im internationalen Raum

a) Sowohl für die Wissenschaft von den internationalen Beziehungen wie für das Völkerrecht ist eine Bestimmung der Ziele des staatlichen Handelns im internationalen Raum von Bedeutung. Dies wird im Völkerrecht, insbesondere bei der teleologischen Auslegung, im Bereich der Interessen- und Wertungsjurisprudenz sowie bei der Bestimmung der subjektiven Rechte auf der völkerrechtlichen Ebene deutlich. Die Wissenschaft von den internationalen Beziehungen versucht dabei diese Ziele durch eine unmittelbare Beobachtung des Staatenhandelns festzulegen. Da sie ihr Augenmerk dabei in erster Linie auf die Konfliktfälle und nicht auf den Bereich lenkt, in welchem die internationale Zusammenarbeit der Staaten reibungslos funktioniert, kommt sie zu dem Ergebnis, die Staaten richteten sich weitgehend an ihren nationalen Interessen aus, die darüber hinaus mit der Erhaltung und Steigerung der Macht identifiziert werden. Damit aber wird nur ein, wenn auch wichtiger, Teilbereich der staatlichen Ziele angesprochen. Die Fülle der öffentlichen Interessen auch im Außenbereich wird dagegen deutlich sichtbar, wenn wir untersuchen, welche staatlichen Interessen die Völkerrechtsordnung als "versteinerte Außenpolitik" der Staaten schützt. In den Vordergrund der Analyse tritt damit eine Analyse der völkerrechtlichen Interessenstruktur³².

b) Ich habe nun an anderer Stelle nachgewiesen, daß das gesamte Koexistenzvölkerrecht als Ausfluß des Prinzips der äußeren Souveränität der Staaten, also des Strukturmodells des gleichen Nebeneinanders souveräner Flächenstaaten gedeutet werden muß³³. Aus dem Souveränitätsprinzip fließt so die umfassende Handlungsfreiheit des Staates A, die an den ebenfalls aus der Souveränität entwickelten Abwehrrechten des Staates B ihre Grenze findet³⁴. Diese Abwehrrechte erstrecken sich nun wiederum auf die den Staaten zustehenden Willensfreiheiten bei der Ausübung der völkerrechtlichen

³² Vgl. allgemein zu den Strukturen des Völkerrechts und zur Bedeutung ihrer Analyse A. Bleckmann, Zur Strukturanalyse im Völkerrecht, Rechtstheorie Bd. 9 (1978), S. 143 ff.

³³ A. Bleckmann, Das Souveränitätsprinzip im Völkerrecht, AVR Bd. 23 (1985), S. 450 ff., insbesondere S. 464 ff.

³⁴ Vgl. A. Bleckmann, Die Handlungsfreiheit der Staaten, Österr. Z. f. öffentl. Recht und Völkerrecht, Bd. 29 (1978), S. 173 ff.

Kompetenzen, auf diese staatlichen Kompetenzen (Gebiets-, Personal- und Organisationshoheit) selbst und auf die aus diesen Kompetenzen abgeleiteten Interessen an der Integration des Gebietes, der Staatsangehörigen und der Staatsorganisation. Diese Ableitung aus dem Souveränitätsprinzip umfaßt alle staatlichen Interessen, die durch das Koexistenzvölkerrecht geschützt werden und umreißt damit einerseits die Ziele des staatlichen Handelns im Zeitalter des Koexistenzvölkerrechts, andererseits alle subjektiven Rechte, die durch das Koexistenzvölkerrecht begründet werden.

Definiert man mit der herrschenden Lehre im nationalen Bereich auch die subjektiven Rechte der Völkerrechtsordnung als "rechtlich geschützte Interessen", entsteht ein solches subjektives Recht immer dann, wenn ein fremder Staat in diese vom Völkerrecht generell geschützte Interessenssphäre eines anderen Staates eingreift: Der betroffene Staat kann sich dann auf alle durch dieses Handeln verletzten Normen des objektiven Völkerrechts stützen.

Im Zeitalter des reinen Koexistenzvölkerrechts, also bis etwa zur Mitte des 19. Jahrhunderts waren die damit umrissenen staatlichen Interessen fast auch die alleinigen Ziele des staatlichen Handelns, die deshalb in einer allgemeinen Umschreibung in der Steigerung und Erhaltung der Souveränität - der Macht, der Kompetenzen, der Integritätsinteressen - bestanden. Die damit umrissenen Interessen wurden nämlich in gleicher Weise von fast allen Staaten der Welt verfolgt. Typisch war dabei, daß allgemein die Handlungsfreiheit stärker bewertet wurde als die dieser Freiheit entgegenstehenden Abwehrrechte, weil die Staaten auf der einen Seite meinten, die durch diese Abwehrrechte geschützten Rechte könnten nicht durch das damals weithin ineffektive Völkerrecht, sondern nur, aber auch hinreichend durch ihre eigene militärische Macht und durch die Macht ihrer Allianzen geschützt werden; auf der anderen Seite waren aber auch alle Staaten daran interessiert, sich mit einer möglichst breiten Handlungsfreiheit die Möglichkeit offenzuhalten, durch Krieg, Erbfolge und Annexion ihre eigenen Souveränitäts- und Machtinteressen zu steigern. Dies erklärt den "liberalen" Charakter des damaligen Koexistenzvölkerrechts, in dem grundsätzlich der Krieg, die Annexion sowie der militärische und wirtschaftliche Zwang beim Vertragsschluß gestattet waren.

Das gesamte Koexistenzvölkerrecht erklärt sich also aus dem einfachen Gegenüber der Handlungsfreiheit des Staates A einerseits und den Abwehrrechten des Staates B andererseits. Da - wie wir gezeigt haben - das unterschiedliche Gewicht dieser sich gegenüberstehenden Souveränitätsinteressen von den Staaten meist übereinstimmend bewertet wurde, konnte das Koexistenzvölkerrecht als Gewohnheitsrecht aus dem unkoordinierten, nicht abgesprochenen Nebeneinander der staatlichen Einzelfallpraxis erwachsen.

c) Diese Situation hat sich im modernen Kooperationsvölkerrecht seit der Mitte des 19. Jahrhunderts grundsätzlich gewandelt: Die Regeln des Koexistenzvölkerrechts werden heute durch die Normen des Kooperationsvölkerrechts überlagert und damit umgewandelt, teilweise aber auch nur ergänzt³⁵. Der Grund hierfür liegt in einem tiefgreifenden Wandel der Staatsaufgaben schon im innerstaatlichen Bereich:

Solange die Individuen und insbesondere die damals tonangebenden bürgerlichen Kreise ihre heute durch die sozialen Grundrechte geschützten Interessen im Rahmen der klassischen Freiheiten und insbesondere des Eigentumsrechts entweder allein oder im Zusammenwirken mit den anderen Gliedern der Gesellschaft befriedigen konnten, bestand die Aufgabe des Staates im wesentlichen nur im Schutz dieser klassischen Grundrechte nach innen und außen, mußte der Staat also die innere öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleisten und das Staatsgebiet gegen äußere Feinde verteidigen ("Nachtwächterstaat" oder "Etat gendarme"). Aus vielfachen Gründen können nun heute diese sozialen Interessen selbst der Bürgerklasse, vor allem aber der heute wegen des allgemeinen Wahlrechts in den Vordergrund tretenden Arbeiterklasse³⁶ nicht mehr durch die Ausübung der klassischen Grundrechte, sondern teilweise nur noch durch staatliche Leistungen befriedigt werden. Der Staat verwandelt sich damit in den modernen Wohlfahrts- oder Sozialstaat, neben die klassischen treten die sozialen Grundrechte. In dem Augenblick, wo auch diese sozialen Interessen nicht mehr allein durch den Heimatstaat, sondern nur noch durch das Zusammenwirken aller Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft befriedigt werden können, richtet sich auch im Außenbereich

³⁵ Zur Entwicklung vom Koexistenzvölkerrecht zum Kooperationsvölkerrecht vgl. A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, § 52 ff.

³⁶ Diese Unterteilung in Klassen möge hier zur Verdeutlichung der historischen Entwicklung erlaubt sein.

die Staatsfunktion auf die Durchsetzung der Wohlfahrtsinteressen des eigenen Volkes.

Diese wachsende Interdependenz der Staatengemeinschaft führt also einerseits zur Entwicklung des Kooperationsvölkerrechts, in welchem die Modalitäten und die Resultate der Zusammenarbeit festgelegt werden. Andererseits ändert aber auch das weiterbestehende Koexistenzvölkerrecht in mehrfacher Hinsicht seine Form:

Zunächst einmal ist das Endziel des staatlichen Handelns heute nicht mehr oder zumindest nicht mehr primär die Erhaltung und Steigerung der Souveränitätsinteressen. In den Vordergrund auch des staatlichen Außenhandelns rückt vielmehr die Durchsetzung der Wohlfahrtsinteressen des Volkes. Die Erhaltung und Steigerung der Souveränitätsinteressen stellt in dieser Sicht nur - allerdings in einem doppelten Sinne - das (notwendige) Mittel zur Durchsetzung der Wohlfahrtsinteressen dar und bildet deshalb eine wenn auch wichtige Untergrenze der im Interesse der Durchsetzung der Wohlfahrtsinteressen notwendigen internationalen Kooperation: Soweit die Staaten heute noch in der Lage sind, diese Wohlfahrtsinteressen allein durchzusetzen, stellen die staatlichen Kompetenzen und Integritätsinteressen unbedingt notwendige Voraussetzungen der Befriedigung der Wohlfahrtsinteressen dar. Soweit dagegen diese Wohlfahrtsinteressen nur noch durch das Zusammenwirken der Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft befriedigt werden können, begründet die nunmehr in "Teilhaberechte" sich wandelnde Souveränität ein "Vetorecht" gegen die auf der internationalen Ebene zu fällenden Entscheidungen dar, aufgrund dessen der Staat sicherstellen kann, daß die internationale Entscheidung alle betroffenen nationalen Wohlfahrtsinteressen sachlich-gerecht miteinander abwägt; die Souveränität hat damit im Kooperationsvölkerrecht eine ähnliche Funktion wie das Demokratieprinzip im nationalen Rechtsraum.

Auf der anderen Seite haben sich die aus der Souveränität fließenden Handlungsfreiheiten und Abwehrrechte auf diese neuen Wohlfahrtsinteressen erstreckt. So dürfen nunmehr die Staaten mit ihrer Handlungsfreiheit vor allem auch die modernen Wohlfahrtsinteressen ihrer Völker durchsetzen, so erwachsen heute auch aus der Verletzung dieser Wohlfahrtsinteressen entsprechende Abwehrrechte der verletzten Staaten. Darüber hinaus führt die wachsende Interdependenz der Staaten dazu, daß nunmehr auch an sich rein innerstaat-

liche Akte der Staaten unmittelbare Auswirkungen auf alle durch das Souveränitätsprinzip geschützten Interessen einschließlich der Wohlfahrtsinteressen der anderen Staaten haben. Diese Interventionen vermehren sich ferner auch durch die wachsenden Eigeninteressen an der Förderung und dem Schutz der fremden Staatsinteressen, die wir weiter unten näher aufzeigen werden. Daraus entwickelt sich allmählich das Rechtsmißbrauchsverbot des Völkerrechts³⁷, nach welchem die Staaten bei der Ausübung auch ihrer innerstaatlichen Kompetenzen insbesondere im Wirtschaftsbereich die durch das Souveränitätsprinzip geschützten Interessen der anderen Staaten berücksichtigen müssen. Das Rechtsmißbrauchsverbot stellt damit die im Kooperationsvölkerrecht notwendige Ergänzung des auf Eingriffe in die Willensfreiheit anderer Staaten beschränkten Interventionsverbots³⁸ dar, weil nur dadurch die der Handlungsfreiheit des Staates A entgegenstehenden, allmählich ebenfalls zu subjektiven Rechten erstarkenden Souveränitäts- und Wohlfahrtsinteressen des Staates B sich durchsetzen können.

Schließlich können diese neuen Interessen angesichts der wachsenden Vielfalt möglicher Eingriffe anderer Staaten heute nicht mehr mit militärischen und wirtschaftlichen Zwangsakten durchgesetzt werden, ganz abgesehen davon, daß der Einsatz der militärischen Gewalt an der Gefahr eines Weltkrieges und an dem Atompakt der Großmächte seine schnelle Grenze findet. Deshalb und weil die Staaten heute wegen der Interdependenz der Völkerrechtsgemeinschaft auf das internationale Zusammenwirken angewiesen sind, hat sich auch die Effektivität des Völkerrechts gesteigert, so daß die Abwehrrechte heute durch das Völkerrecht stärker geschützt werden können als im Zeitalter des klassischen Koexistenzvölkerrechts. Aus diesen Gründen und weil der Einsatz militärischer Gewalt heute unendliches Leid nach sich zieht, werden im modernen Kooperationsvölkerrecht die Abwehrrechte gegenüber der Handlungsfreiheit der Staaten ver-

³⁷ Vgl. A. Verdross/B. Simma a.a.O. (Anm. 37), § 461; A. Bleckmann, Grundprobleme und Methoden des Völkerrechts 1982, S. 251 ff.; A. C. Kiss, Abuse of Rights, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, vol. 7, 1984, S. 1 ff. m. w. N.

³⁸ Vgl. dazu H. Fischer, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl. 1990, § 57, Rdnr. 50 ff.; sowie insbesondere zur Verankerung des Interventionsverbotes in der UN-Charta F. Ermacora, in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen - Kommentar, 1991, Art. 2 Ziff. 7, Rdnr. 1 ff.

stärkt, wie insbesondere das Verbot der Gewaltausübung und -androhung³⁹ sowie das Annexionsverbot⁴⁰ zeigen .

Die Lehre übersieht dabei, daß insbesondere das Gewaltverbot vor allem dann, wenn es mit der Auffassung der Entwicklungsstaaten auf die wirtschaftliche Gewalt erstreckt wird⁴¹, mit dem Abbau der Gewalt in den internationalen Beziehungen die Bargaining-Power aller Staaten so weit einander angleichen soll, daß in Anwendung der Prinzipien des Gleichheitssatzes⁴² in der internationalen Entscheidung eine alle Interessen sachlich-gerecht abwägende Lösung gefunden wird.

Mit der Erstreckung auch auf die zahllosen Wohlfahrtsinteressen der Völker haben sich die staatlichen Interessen auch im Außenraum aber vervielfältigt. Schon deshalb ist die Struktur der einander teilweise parallel, teilweise gegenläufigen Interessen so kompliziert geworden, daß nicht mehr wie zuvor die Souveränitätsinteressen in einem einfachen Modell bilateraler, sich gegenüberstehender Handlungsfreiheiten und Abwehrrechte aufzufangen ist. Darüber hinaus aber sind diese bilateralen aus vielfachen Gründen in multilaterale Rechts- und damit Interessenverhältnisse verwandelt worden, auf die wir später noch näher eingehen werden. Und schließlich entstehen vor allem aus den Wohlfahrtsinteressen nicht nur Handlungsfreiheiten und Abwehrrechte, sondern auch auf positive Leistungen gerichtete "Teilhaberechte". Aus all diesen Gründen ist das Rechtsetzungsinstrument des Kooperationsvölkerrechts heute nicht mehr das Gewohnheitsrecht, sondern der Vertrag oder der Beschluß der internationalen Organisationen.

2. Von den Individualinteressen der Staaten zu den Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft

a) Wenn deshalb alle Staaten der Welt heute vor allem aufgrund des Vorbilds der europäisch-amerikanischen Zivilisation letztlich dieselben Kategorien von Interessen verfolgen, handelt es sich dabei doch zunächst einmal nicht um Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft, sondern

³⁹ Vgl. H. Fischer, in: K. Ipsen a.a.O. (Anm. 40), § 57, Rdnr. 9 ff.

⁴⁰ Vgl. G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, Völkerrecht, Bd. I/1, 2. Aufl. 1989, S. 359 ff.

⁴¹ Vgl. zum gegenwärtigen Diskussionsstand A. Randelzhofer, in: B. Simma (Hrsg.) a. a. O. (Anm. 40), Art. 2 Ziff. 4, Rdnr. 16 ff.

⁴² Vgl. A. Bleckmann, in: B. Simma (Hrsg.) a. a. O. (Anm. 40), Art. 2 Ziff. 1, Rdnr. 43 ff.

um unterschiedliche Individualinteressen der einzelnen Staaten. Sicherlich, die Staaten haben heute gleichermaßen ein bestimmtes Interesse an ihrer Souveränität, an ihren Kompetenzen, an der Integrität von Gebiet, Bevölkerung und Organisation, an der Wohlfahrt ihrer Völker, so daß sich auf der internationalen Ebene die Vielfalt der im nationalen Innenraum entwickelten öffentlichen Interessen widerspiegelt. Doch handelt es sich dabei primär vor allem um das Interesse an der **eigenen** Souveränität, an der Integrität des **eigenen** Gebietes, an der Wohlfahrt der **eigenen** Bevölkerung, nicht auch schon um ein Interesse an der entsprechenden Position der anderen Staaten. Auf der anderen Seite werden diese Eigeninteressen von den Staaten häufig anders definiert und gewichtet als in den anderen Staaten. Das gilt vor allem für das Verhältnis zwischen den Wohlfahrtsinteressen und den Souveränitätsinteressen, wobei die spezielle Gewichtung im europäischen Rechtsraum dort zu einer wesentlich stärkeren Integration als im allgemeinen Völkerrechtsraum geführt haben. Und schließlich verlaufen diese gleichen Interessen im Einzelfall häufig nicht parallel, sondern gegeneinander, weil das eigene Interesse angesichts der knappen Mittel häufig nur durch eine Beeinträchtigung der Interessen der anderen Staaten gefördert werden kann.

b) Diese Situation war vor allem im Zeitalter des Koexistenzvölkerrecht typisch, weil hier nur die eigenen Souveränitätsinteressen vor entsprechenden Eingriffen der anderen Staaten geschützt werden mußten. Deshalb begründete das Koexistenzvölkerrecht mit dem Schutz einzelner staatlicher Individualinteressen immer nur subjektive Rechte und damit Bündel bilateraler Rechtsverhältnisse. Gleichlaufend waren diese Interessen der Staaten weitgehend nur bei der Festlegung der relevanten Rechtssätze der Völkerrechtsordnung. Das beruhte auf der Tatsache, daß die Staaten - wie etwa bei der Festlegung der Regeln des allgemeinen Vertragsvölkerrechts - ihre spätere Rolle im Einzelfall nicht genau voraussetzen konnten bzw. sogar wahrscheinlich war, daß sie einmal Gläubiger, ein anderes Mal Schuldner desselben Rechtsverhältnisses sein würden und deshalb die Rechtssätze so festlegte, daß alle Interessen sachlich-gerecht miteinander abgewogen werden mußten.

Im Zeitalter des Kooperationsvölkerrechts hat sich auch diese Situation völlig gewandelt. Wenn auch weiterhin die staatlichen Eigeninteressen häufig gegeneinander verlaufen,

identifizieren sich nämlich die Staaten heute weitgehend mit den eigenen Individualinteressen der anderen Staaten. Das beruht auf einem vierfachen Grund:

Zunächst hat sich der Kreis der Fragen, in denen die Staaten ihre spätere Rolle nicht voraussehen können oder in denen voraussehbar ist, daß die betreffenden Rechtssätze den Staaten im einen Fall nützen, im anderen Fall schaden können, vor allem deshalb erheblich erweitert, weil das Netz der internationalen Beziehungen zunehmend dichter und damit auch der "Rollentausch" häufiger wird. Das bedeutet, daß zumindest bei der Festschreibung dieser internationalen Rechtssätze die Interessen der Staaten heute weitgehend parallel verlaufen.

Zweitens identifizieren sich die Staaten heute zunehmend mit den Individualinteressen auch der anderen Staaten, weil die Schädigung oder die Förderung der fremden Interessen wegen der wachsenden Interdependenz der Völkerrechtsgemeinschaft mittelbare Rückwirkungen auf die Durchsetzung der Eigeninteressen im obigen engeren Sinne hat. So kann heute die Verletzung des Gewaltverbots durch den Staat A gegenüber dem Staat B einen Weltkrieg zur Folge haben, der letztlich militärisch oder zumindest wirtschaftlich alle Staaten der Welt bedroht. So stärkt die wirtschaftliche Entwicklung des Staates A den internationalen Handel mit den anderen Staaten und hat auch die Wirtschaftspolitik des Staates A häufig Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Lage aller anderen Staaten. So kann der Umweltschutz schließlich heute nur noch international durch einheitliche Maßnahmen durchgesetzt werden, weil auf der einen Seite die Umweltverschmutzung nicht an den Grenzen des betreffenden Staates Halt macht, auf der anderen Seite die Wirtschaft des Staates A erhebliche Wettbewerbsnachteile im internationalen Handel erleidet, wenn die Umweltschutzpolitik (und die Arbeitsschutzpolitik) nicht in allen Staaten gleichermaßen durchgesetzt wird. Das bedeutet aber, daß die Individualinteressen aller Staaten der Welt sich allmählich auf die Durchsetzung auch der Individualinteressen aller anderen Staaten erstrecken. Damit kann aber auch auf der Völkerrechtsebene die Entwicklung eines Allgemeininteresses der Völkerrechtsgemeinschaft als Summe der Individualinteressen aller Staaten der Welt festgestellt werden.

Darüber hinaus haben wir oben schon festgestellt, daß sich im nationalen Rechtsraum infolge der Entwicklung vor allem

der Menschenrechte die Individuen auch ohne eine solche Rückwirkung auf ihre Eigeninteressen i.e. S. aus Solidaritätsgründen mit den Interessen der anderen Bevölkerungsteile und Individuen identifizieren. Diese Entwicklung ist wegen des wachsenden Menschenrechtsschutzes auch auf der internationalen Ebene und dort insbesondere im Rahmen der Entwicklungshilfe und der allmählichen Durchsetzung des Sozialstaatsprinzips in der neuen Weltwirtschaftsordnung⁴³ deutlich sichtbar. Auch hier erstreckt sich das Eigeninteresse aller Staaten der Welt also deutlich auf die Förderung der Eigeninteressen auch anderer Staaten, so daß ein Allgemeininteresse der Völkerrechtsgemeinschaft entsteht, welches mit der Summe der Eigeninteressen aller Mitgliedsstaaten der Völkerrechtsgemeinschaft identisch ist.

Viertens hat sich, da die Wohlfahrtsinteressen des eigenen Volkes letztlich nur noch durch das Zusammenwirken aller Staaten befriedigt werden können, auf der internationalen wie auf der nationalen Ebene der Gedanke durchgesetzt, daß wie im Staat auch im Völkerrechtsraum ein gewisses Mindestmaß an Institutionalisierung und Organisation dieser Kooperation in Form internationaler oder sogar supranationaler Organe erforderlich wird. Damit entwickeln sich auf der Völkerrechtsebene neben den Individualinteressen an der Souveränität und der Wohlfahrt des eigenen Volkes gleichlaufende Interessen aller Staaten der Welt an der Organisation des internationalen politischen Willensbildungsprozesses und der Rechtsdurchsetzung; insoweit laufen also die staatlichen Interessen grundsätzlich von Anfang an parallel.

Die Entwicklung solcher Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft, also parallel verlaufender mittelbarer Interessen der Staaten, wird nun auf der Völkerrechtsebene - wie übrigens auch im innerstaatlichen Bereich - durch die Tatsache gefördert, daß mit der Ausweitung der Staatsfunktionen und damit der Außenpolitik vom Schutz und der Förderung der Souveränitätsinteressen auf die Wohlfahrtsinteressen diese neuen Interessen im Einzelfall eben nicht mehr vor allem gegen die Interessen der anderen Staaten, sondern gerade nur im Zusammenwirken mit den anderen Staaten durchgesetzt werden können: Etwa die Umweltschutzinteressen laufen so selbst im konkreten Einzelfall völlig parallel; sie treten im Einzelfall in Konflikt nicht mit den Interessen

⁴³ In diesem Sinne wohl auch G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, a. a. O. (Anm. 42), S. 239 f. m. w. N.

der anderen Staaten, sondern mit anderen, etwa wirtschaftlichen Interessen desselben Staates.

Die Interessenstruktur der Völkerrechtsordnung ist dabei ebenso kompliziert wie bei der nationalen Rechtsordnung. Auch hier ist im Einzelfall zwischen verschiedenen nationalen Interessen abzuwägen, die teilweise parallel, teilweise gegeneinander verlaufen. Auch hier dürfen die bei der Entscheidung zu berücksichtigenden Interessen nicht mit den Interessen verwechselt werden, welche bei der notwendigen Abwägung aller Interessen letztlich obsiegen. So ist festzuhalten, daß etwa in Wirtschaftsfragen bei der Verteilung knapper Mittel die Eigeninteressen der Staaten i.e.S. gegeneinander verlaufen, aber auch hier wegen der Rückwirkungen der Interessenlage auf die Eigeninteressen gleichzeitig auch ein Bündel paralleler Interessen besteht, die zumindest eine Grenze für die Durchsetzung der Eigeninteressen i.e.S. darstellen.

c) Wie im nationalen Rechtsraum stellen sich auch im Völkerrechtsraum die oben entwickelten nationalen öffentlichen Interessen wiederum nur als die Summe der Interessen der Individuen dar. Diese Individualinteressen stufen sich im Völkerrechtsraum nun auf drei Ebenen: Primär geschützt werden so vor allem die durch die klassischen und sozialen Grundrechte und die übrige Rechtsordnung geschützten materiellen, objektiven Individualinteressen, vor allem die Wohlfahrtsinteressen. Diese Primärinteressen können auf der Völkerrechtsebene wie im nationalen Rechtsraum durch Rückgriff auf die internationalen und europäischen Menschenrechtspakte und die übrigen Rechtssätze der Völkerrechtsordnung konkretisiert werden. Die Durchsetzung dieser Primärinteressen setzt nun mit der staatlichen Souveränität die Existenz und das Funktionieren der staatlichen Rechtsordnung voraus. Diese nationalen Interessen stellen sich aus der Sicht der Individuen als qualitative Sekundärinteressen dar. Diese nationalen Sekundärinteressen können nun wiederum nur durch ein Mindestmaß an Organisation und Institutionalisierung der internationalen Zusammenarbeit durchgesetzt werden. Die Sekundärinteressen der Staaten und Individuen begründen damit eine Schicht von Tertiärinteressen der internationalen Organisation.

3. Die Verteilung der Interessenträgerschaft im Völkerrechtsraum

a) Wie der nationale Rechtsraum, kennt auch die Völkerrechtsordnung eine Verteilung der Interessenträgerschaft zwischen den Staaten und zwischen den Staaten und den internationalen Organisationen. Da es im Zeitalter des klassischen Koexistenzvölkerrechts nur nationale Eigeninteressen und keine Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft gab, galt hier jedenfalls bei der Rechtsdurchsetzung, weitgehend aber auch für den dem Vertragsschluß vorangehenden politischen Willensbildungsprozeß der Grundsatz, daß alle Staaten grundsätzlich nur ihre subjektiven Rechte, d. h. aber, die von der Völkerrechtsgemeinschaft generell geschützten Eigeninteressen i.e.S. durchsetzen konnten. Damit war die Klagebefugnis vor internationalen Gerichten, die Repressalie, der diplomatische Schutz, weitgehend aber auch die Verhandlungsbefugnis auf die Durchsetzung eben dieser subjektiven Rechte i.e.S. beschränkt.

Ferner galt im Völkerrecht der Grundsatz, daß die Staaten über ihre Eigeninteressen, dem Charakter dieser Interessen als subjektive Recht entsprechend, völlig frei verfügen konnten, aber nur über ihre eigenen Rechte und nicht auch über die Interessen von Drittstaaten verfügen durften. Das ging soweit, daß die Staaten insbesondere ihre eigene Souveränität durch die Übertragung von Kompetenzen an fremde Staaten (Protektorat) oder durch die Eingliederung in einen anderen Staat (Inkorporationsverträge) völlig aufgeben durften. Auf der anderen Seite schützte die Völkerrechtsordnung nur solche subjektiven Eigeninteressen und nicht auch schon Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft. Das bedeutet aber, daß die Staaten im Verhältnis zueinander durch zwingendes Völkerrecht am Vertragsschluß nicht gehindert wurden; eine Grenze zog damit das Völkerrecht nur der Verfügung über die Rechte der anderen Staaten.

b) Wie wir gezeigt haben, erstrecken sich im modernen Kooperationsvölkerrecht die Eigeninteressen aller Staaten der Welt auf die Durchsetzung der Eigeninteressen der anderen Ländern, weil sich die Staaten wegen der Rückwirkung auf ihre eigenen Interessen oder auch aus Solidaritätsgründen mit den Fremdinteressen identifizieren. Damit entstehen auf der Völkerrechtsebene Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft, die mit den Individualinteressen aller Mit-

gliedstaaten der gesamten Völkerrechtsgemeinschaft identisch sind.

Das hat eine Reihe wichtiger Konsequenzen:

Auf der einen Seite entwickeln sich wie im nationalen Rechtsraum auch auf der Völkerrechtsebene mit den internationalen und supranationalen Organisationen Kollektivorgane, die partiell für eine Repräsentation dieser Allgemeininteressen kompetent sind. Im Gegensatz zum nationalen Rechtsraum sind die Staaten auf der Völkerrechtsebene bisher aber nicht bereit, die ausschließliche Interessenträgerschaft den internationalen und supranationalen Organisationen anzuvertrauen, weil - wie gezeigt - die Souveränität eine Untergrenze der internationalen "Konzessionen" darstellt, die Staaten die Eigeninteressen ihres Volkes weiterhin nur durchsetzen können, wenn und soweit sie diese Interessen selbst vertreten. Dabei entsteht beim Abschluß jedes Vertrages und insbesondere der Satzungen internationaler und supranationaler Organisationen aber ein partielles Gesamtinteresse der betreffenden Staatengemeinschaft, über die nicht mehr der einzelne Staat sondern nur noch die betreffende Staatengemeinschaft verfügen kann.

Da somit auf der Völkerrechtsebene Zentralorgane fehlen, welche ein Monopol für die Durchsetzung der Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft besitzen, müssen die Staaten, selbst wenn im Völkerrechtsraum dieselben Gründe für eine solche ausschließliche zentrale Repräsentation der öffentlichen Interessen sprechen wie auf der Ebene des nationalen Rechts, diese öffentlichen Interessen letztlich selbst durchsetzen. Man kann dabei diese besondere Rechtsposition der Staaten bei der Durchsetzung der Allgemeininteressen in einem doppelten Sinne deuten: Soweit die Staaten durch die Beeinträchtigung von Fremdinteressen mittelbar in ihren eigenen Souveränitätsinteressen verletzt werden, kann man davon ausgehen, daß die Staaten insoweit eigene Interessen vertreten, weil das Völkerrecht dann auch den nur mittelbaren Eingriff in diese Souveränitätsinteressen als für die Begründung entsprechender subjektiver Abwehrrechte relevanten Tatbestand anerkennt. Man kann allerdings auch hier schon davon sprechen, daß die Staaten hier nicht eigentlich eigene, sondern in einer Art *actio popularis* nur Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft durchsetzen. Näher liegt die Rechtsfigur der *actio popularis* allerdings dort, wo auch mittelbar nicht eigene, son-

dern nur Fremdinteressen betroffen werden, ein Eigeninteresse insoweit nur wegen der wachsenden Solidarität der Staaten entsteht. Die Entscheidung zwischen den beiden Rechtspositionen hat dabei unter Umständen zur Folge, daß der Staat bei der *actio popularis* nur als Sachwalter oder Treuhänder der Völkerrechtsgemeinschaft auftritt, er hier durch das Völkerrecht also auch stärker in die Pflicht genommen wird als bei der Ausübung eigener Interessen.

Damit erstrecken sich die subjektiven Bedürfnisse der Staaten aber eindeutig über rein subjektive Rechte i.e.S. hinaus auf die Durchsetzung der Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft. Insbesondere wenn und soweit die Eigeninteressen sich auf den Schutz und die Förderung staatlicher Fremdinteressen erstrecken, ist der Staat heute nach dem sich entwickelnden Völkergewohnheitsrecht berechtigt, mit den mittelbar betroffenen Eigeninteressen auch die Fremdinteressen der anderen Staaten durchzusetzen. Das zeigt sich besonders deutlich darin, daß die Verletzung multilateraler Verträge, die meistens solchen Allgemeininteressen der betreffenden Gemeinschaft dienen, auch von den Vertragspartnern gerügt werden kann, in deren Eigeninteressen im oben entwickelten innersten engeren Sinn diese Verletzung nicht eingreift. Auf der anderen Seite kann der Staat A bei einem Eingriff des Staates B in die völkerrechtlich geschützten Eigeninteressen des Staates C heute Repressalien gegen B ergreifen, wenn und soweit dieser Eingriff gleichzeitig mit den Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft mittelbar die Eigeninteressen des Staates A i.e.S. berührt.

Diese Entwicklung der subjektiven Rechts- und insbesondere der Sanktionsbefugnisse auf die Durchsetzung der Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft wirft das bisher in der Literatur kaum behandelte Problem des Schutzes des durch den Eingriff unmittelbar in seinen Eigeninteressen i.w.S. betroffenen Staates gegen die unerwünschte Hilfe anderer Staaten auf, die in seiner Sicht eine verbotene Intervention darstellen kann. Grundsätzlich wird man deshalb annehmen müssen, daß wenn der Staat A - im obigen Beispiel - zum Schutz der Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft Sanktionen gegen den Staat B ergreift, er hierfür der Zustimmung des unmittelbar in seinen Eigeninteressen i.w.S. betroffenen Staates C bedarf.

Da nunmehr infolge der wachsenden Solidarität der Völkerrechtsgemeinschaft sich die nationalen Eigeninteressen der Staaten mit den Fremdinteressen der anderen Staaten identifizieren lassen, schließt das so entstehende Allgemeininteresse der Völkerrechtsgemeinschaft heute die freie Verfügung der Staaten selbst über ihre durch das Völkerrecht geschützten Eigeninteressen weitgehend aus. Denn nach den allgemeinen nationalen und internationalen Regeln über den Verzicht und über sonstige Verfügungen können die Rechtsträger grundsätzlich nur über ihre eigenen Rechte, d. h. über die Interessen verfügen, welche die Rechtsordnung ausschließlich diesem Rechtsträger zuordnet. Besteht aber an der Durchsetzung der Eigeninteressen i.e.S. ein mittelbares Interesse der gesamten Völkerrechtsgemeinschaft, ist auch nach diesen Regeln die freie Verfügung über diesen Eigeninteressen nicht mehr möglich. Das bedeutet auf der einen Seite, daß die Staaten auch durch Völkerrechtsverträge nicht mehr voll über ihre Eigeninteressen i.e.S. verfügen können, weil nunmehr das Gesamtinteresse der Völkerrechtsgemeinschaft auf die Durchsetzung auch dieser Eigeninteressen gerichtet ist. Die Befugnis der Staaten zum freien Handeln im Völkerrechtsraum und im nationalen Rechtsraum findet deshalb am zwingenden Völkerrecht seine Grenze. Zum Beispiel können die Staaten auch über ihre Kompetenzen dann nicht mehr frei verfügen, wenn angesichts des Umfangs dieses Kompetenzverzichts die Durchsetzung der Wohlfahrtsinteressen des eigenen Volkes gefährdet wird. Das wiederum bedeutet aber, daß sich die subjektiven Rechte der Staaten auf der Völkerrechtsebene ebenso wie im nationalen Rechtsraum die Befugnisse des Staates in echte Kompetenzen verwandeln, die nur noch zur Durchsetzung der durch die Rechtsordnung geschützten öffentlichen Interessen eingesetzt werden dürfen und über die der Staat folglich nicht mehr völlig frei verfügen kann. Diese Kompetenzen belassen den Staaten folglich heute nur noch insoweit einen Ermessensspielraum, als die Maximierung auch dieser völkerrechtlichen Interessen voraussetzt, daß diese Interessen und ihr gegenseitiges Gewicht grundsätzlich von dem betreffenden Staat allein selbst definiert und durchgesetzt werden müssen.

Darüber hinaus gilt für die öffentlichen Interessen im Völkerrechtsraum dasselbe, was wir schon für die öffentlichen Interessen im nationalen Rechtsraum festgestellt haben: Diese öffentlichen Interessen können nur beschränkt wissenschaftlich-a priori, d. h. aber etwa von einem internationalen Richter festgestellt werden. Deshalb sind auch Nor-

men, welche Rechte und Kompetenzen an gewisse öffentliche Interessen koppeln, grundsätzlich dahin auszulegen, daß sie auf der einen Seite nur die eigenen öffentlichen Interessen meinen, aber auf der anderen Seite den Staaten bei der Definition und Gewichtung ihrer eigenen nationalen Interessen einen breiten Beurteilungsspielraum belassen.

Wir haben nun gesehen, daß das Völkerrecht wie das Staatsrecht generell dahin tendiert, alle Eigeninteressen der Staaten i.e.S. in Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft zu verwandeln. Dem steht die Tatsache gegenüber, daß nach den heutigen Regeln des *ius cogens*⁴⁴ und des Repressalienrechts⁴⁵ eben nicht alle Rechtssätze des Völkerrechts solche objektiven Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft begründen, den Staaten also weiterhin auch die Verfügungsgewalt über ihre subjektiven Rechte noch zusteht. Denn nach der ausdrücklichen Entscheidung der Wiener Vertragsrechtskonvention begründet das objektive Völkerrecht nur ausnahmsweise *ius cogens*; und die Repressalie zum Schutz von Allgemeininteressen darf sicherlich nicht bei der Verletzung jeder beliebigen Völkerrechtsnorm eingesetzt werden. Das liegt nun weitgehend daran, daß der Prozeß der Identifizierung der eigenen mit den fremden staatlichen Interessen heute in der Völkerrechtsordnung noch nicht so weit fortgeschritten ist wie im nationalen Rechtsraum: Nur hinsichtlich besonders wichtiger "Fundamentalinteressen" wie etwa der Menschenrechte und des Friedens läßt sich insoweit ein allgemeiner Konsens der Staatengemeinschaft schon feststellen. Nur soweit also die Identifizierung der nationalen Interessen des einen Staates mit den Fremdinteressen evident wird, entstehen heute schon zwingende Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft. Das dürfte weitgehend aber nur dann der Fall sein, wenn einerseits die Rückwirkung auf eigene Interessen evident wird, auf der anderen Seite der Inhalt des positiven Rechts die Solidarität der Völker etwa wie bei den Menschenrechtspakten hinreichend deutlich macht. Bei den Menschenrechten läßt sich aus dieser auf der internationalen Solidarität beruhenden Identifikation die Folge ableiten, daß etwa die Mitgliedsstaaten der EMRK diese Menschenrechte vor

⁴⁴ Vgl. H. Mosler, *Jus cogens im Völkerrecht*, Schweiz. JIR Bd. 25 (1968), S. 9 ff.; J. A. Frowein, *Jus cogens*, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia a. a. O.* (Anm. 39), vol. 7, S. 327 ff. m. w. N.

⁴⁵ Vgl. A. Bleckmann, *Gedanken zur Repressalie*, in: *Festschrift f. H.-J. Schlochauer*, 1981, S. 193 ff.; H. Verdross/B. Simma, a. a. O. (Anm. 37), § 1342 ff.

den Straßburger Organen auch dann durchsetzen dürfen, wenn im Einzelfall ihre Eigeninteressen i.e.S. nicht verletzt sind, insbesondere also kein eigener Staatsangehöriger beeinträchtigt worden ist.

4. Die objektiven und die subjektiven Interessen der Staaten

Die Völkerrechtsordnung wird auch heute noch im wesentlichen durch die Staaten entwickelt und durchgesetzt. Das aber bedeutet, daß es im Gegensatz zur Durchsetzung durch den Richter im politischen Willensbildungsprozeß der Staaten nicht auf die objektiv vom Völkerrecht geschützten, sondern auf die subjektiven Interessen ankommt, welche die Staaten im konkreten Einzelfall durchsetzen wollen. Die obige Analyse der Völkerrechtsstruktur hat dabei die Ziele des äußeren Staatenhandels im Völkerrechtsraum umfassend aufgeführt. Sowohl bei den Souveränitäts- und Wohlfahrtsinteressen wie bei der Identifizierung mit den Fremdinteressen handelt es sich zwar primär um objektive, vom Völkerrecht geschützte Interessen, sekundär aber auch um die subjektiven Interessen, welche die Staaten heute durchweg vertreten und bei ihrer Entscheidung miteinander abwägen. Dabei gehen die Staaten vor allem aufgrund ihres umfassenden Verwaltungsapparates meist wesentlich rationaler vor als die Individuen, so daß vor allem ein Irrtum über den Umfang und die Art der betroffenen Eigeninteressen und über die für deren Befriedigung möglichen Mittel weithin ausgeschlossen erscheint.

Umso wichtiger ist, daß die Staaten diese verschiedenen Eigen- und Fremdinteressen grundsätzlich völlig unterschiedlich werten. Dabei gilt wiederum das allgemeine Prinzip, daß die Eigeninteressen i.e.S. die Untergrenze für Konzessionen an Fremdinteressen und die eigenen Souveränitätsinteressen die Untergrenze für die Befriedigung der eigenen Wohlfahrtsinteressen darstellen. Aber auch diese Souveränitätsinteressen werden im Verhältnis zu den eigenen Wohlfahrtsinteressen ebenso wie die unterschiedlichen Wohlfahrtsinteressen untereinander sehr unterschiedlich gewichtet.

Aus dieser Tatsache vor allem resultieren die wesentlichsten Hindernisse für eine reibungslose internationale Kooperation. Alle Staaten der Welt versuchen nämlich in diesem Rahmen, ihren Eigeninteressen i.e.S. einen möglichst

breiten Vorrang vor den Fremdinteressen zu verschaffen, obwohl die Staaten grundsätzlich auch an einer Förderung dieser Fremdinteressen selbst interessiert sind. Solange auf der internationalen Ebene eine obligatorische Gerichtsbarkeit fehlt⁴⁶, wird deshalb trotz der grundsätzlichen Einigung in einem völkerrechtlichen Vertrag oder im Beschluß einer internationalen Organisation im Rahmen des möglichen Auslegungsspielraums bei der Durchsetzung dieser Rechtsätze versucht, die ursprünglichen Interessen wieder durchzusetzen. Obwohl nun, wie die Tatsache zeigt, daß die Staaten in immer neuen Ansätzen jedenfalls in Teilbereichen eine obligatorische Gerichtsbarkeit anstreben, das Interesse der Staaten an einer effektiven Durchsetzung des Völkerrechts eigentlich die Begründung internationaler Gerichtshöfe erfordert, hat sich diese Entwicklung vor allem wohl deshalb nicht realisieren lassen, weil die Staaten bei einer Gerichtsentscheidung vor dem Alles oder Nichts stehen, während bei internationalen Verhandlungen in der Regel ein Kompromiß zu erzielen ist, der den nationalen Interessen beider Staaten jedenfalls teilweise zugute kommt.

5. Die Bedeutung der Macht im Völkerrechtsraum

Da, wie wir gesehen haben, nach der Auffassung der Lehre von den internationalen Beziehungen auch heute noch die Erhaltung und die Steigerung der Macht das primäre Ziel der Außenpolitik aller Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft darstellt⁴⁷, wollen wir uns im folgenden bemühen, die Bedeutung der Macht in den internationalen Beziehungen zumindest kurz aufzuzeigen.

a) Äußerst schwierig ist in diesem Bereich schon die Definition des Machtbegriffs⁴⁸. Man kann nämlich zunächst einmal darauf abstellen, daß aufgrund der Macht der Staat in der Lage ist, jeden oder einen bestimmten Gegner militärisch zu schlagen. Hierbei handelt es sich zwar um ein Ziel der Verteidigungspolitik, das auch auf die anderen Bereiche der Außenpolitik insoweit durchschlägt, als die Maßnahmen

⁴⁶ Vgl. H. Mosler, "Eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit": Das Programm des Grundgesetzes und die internationale Realität, in: Festschrift für K. Doehring, 1989, S. 607 ff.

⁴⁷ Dazu m. w. N., aber auch zu weitergehenden Erklärungsansätzen R. Seidelmann, Außenpolitik, in: D. Nohlen (Hrsg.), Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 5 - Internationale Beziehungen, 1984, S. 54 ff.

⁴⁸ Vgl. zur politikwissenschaftlichen Sicht K. Rohe, Macht, in: D. Nohlen (Hrsg.) a. a. O. (Anm. 49), S. 305 ff.

in diesen anderen Bereichen dieses militärische Ziel jedenfalls nicht durchkreuzen dürfen. In den anderen Bereichen der Außenpolitik stellt aber das militärische Ziel nicht das primäre Ziel, sondern nur eine Untergrenze für die Verfolgung der anderen Ziele dar. Für diese Bereiche müssen wir also den Machtbegriff anders fassen: In Anlehnung an Max Weber⁴⁹ kann die Macht allgemein als die Möglichkeit verstanden werden, auf den Willen der anderen Staaten Einfluß zu nehmen. Man kann aber auch etwas abweichend von dieser Definition auf die Bargaining-Power, d. h. auf die Möglichkeit abstellen, bei den Verhandlungen ein relativ günstiges Ergebnis zu erzielen. Wenn nun diese Macht in den internationalen auf die Durchsetzung der Wohlfahrtsinteressen des Volkes gerichteten Verhandlungen und bei den übrigen Akten der Außenpolitik auch sicherlich nicht aus den Augen verloren wird, handelt es sich hier aber doch nicht eigentlich um ein Ziel, sondern nur um die Macht als Mittel der Außenpolitik.

Macht kann man schließlich auch im Sinne der Machtmittel definieren. Eine starke Bewaffnung, eine straffe Organisation des Staatsapparates, eine umfassendes know-how der Bevölkerung, starke Finanzreserven und der Besitz zahlreicher Produktionsfaktoren, aber auch die Kopfzahl der Bevölkerung, die Größe und die Lage des Gebietes, die ideologische Führerschaft in einer bestimmten Region sind notwendige Mittel, welche die Macht im Sinne der Einflußmöglichkeiten und der Bargaining-Power erheblich verstärken können. All diese Faktoren der Machtsteigerung spielen aber auch in anderen Bereichen, etwa für die Befriedigung der Wohlfahrtsinteressen des Volkes, eine entscheidende Rolle. Ihre Steigerung wird deshalb im innerstaatlichen, aber auch im internationalen Bereich nicht eigentlich nur deshalb erstrebt, weil man die Macht maximieren will.

b) Im Gegensatz zur gängigen Meinung stellt die Macht also in den internationalen Beziehungen ein durchaus untergeordnetes Ziel dar. Das gilt selbst für die militärische Macht, die eigentlich nur durch eine Steigerung der Machtmittel und nicht in internationalen Beziehungen maximiert werden kann. Ziel der Politik ist die Macht deshalb eigentlich nur in den Bereichen, in welchen es um eine Gebietserweiterung geht. Wenn diese Fälle heute auch noch relativ häufig sind, nimmt ihre Bedeutung doch ab, da - wie etwa das japanische

⁴⁹ M. Weber, .Wirtschaft und Gesellschaft, 1964, S. 38

Beispiel zeigt - die Macht heute eher im Handel als durch eine Gebietserweiterung gesteigert werden kann.

Aber nicht nur als Ziel, sondern auch als Mittel hat die Bedeutung der Macht heute im Bereich der allgemeinen Außenpolitik stark abgenommen. Das liegt an einer ganzen Reihe von Faktoren: Zunächst stößt wegen des Patts zwischen den beiden Großmächten und wegen der Reaktion der Weltöffentlichkeit und vor allem auch der eigenen öffentlichen Meinung die militärische Macht heute schnell an ihre Grenzen; möglich ist meist nur noch die mittelbare Unterstützung fremder Staaten oder Rebellenbewegungen durch Lieferung von Waffen und Bereitstellung von Militärberatern. Die Macht spielt deshalb meist nur bei Grenzstreitigkeiten zwischen Ländern untergeordneter weltpolitischer Bedeutung eine entscheidende Rolle. Wichtiger ist die Tatsache, daß im Rahmen der Allianzen die nach außen gerichtete Macht der Großmächte einen wichtigen Verhandlungsgegenstand zwischen den Alliierten darstellen kann, der auch für Zugeständnisse in anderen Bereichen eingesetzt werden kann.

Die militärischen Machtmittel werden deshalb heute durch die wirtschaftliche und durch die kulturelle Macht weitgehend ersetzt. Ganz abgesehen davon, daß diese Machtmittel weniger effektiv als die militärische Macht sind, findet die Ausübung auch dieser Macht ihre Grenze in der Möglichkeit vor allem der Staaten der sog. Dritten Welt, angesichts der bisher vorherrschenden Konkurrenz der Großmächte eine Pendelpolitik verfolgen zu können. Eine weitere Grenze stellt die öffentliche Meinung dar, die insbesondere durch die Pressefreiheit in den Staaten schnell auf den Plan tritt. Entscheidend ist aber, daß internationale Verträge wegen der Entwicklung des Kooperationsvölkerrechts heute meist multilateral ausgehandelt werden, dabei aber die kleineren Staaten ihre Bargaining-Power häufig durch eine Blockbildung verstärken können und überdies die Macht im Sinne des Einflusses heute umfassend nur noch dann gesteigert werden kann, wenn sich die Großmächte zum Sprecher der Interessen möglichst zahlreicher Staaten machen.

c) Damit besteht im internationalen Raum eine deutliche Tendenz zum Ausgleich der Macht. Die Lage nähert sich damit der in den westlichen Demokratien. Dort ist die für die Durchsetzung der Macht unbedingt notwendige Macht des Staates durch eben diese Rechtsordnung so diszipliniert, daß der Staat die Macht heute weithin nur insoweit ausüben

kann, als die Rechtsordnung ihm dies gestattet (Macht nur durch das Recht). Andererseits gilt infolge der Konkurrenzsituation im Mehrparteienstaat der Grundsatz, daß je stärker die Parteien die Macht anstreben, sie umso stärker an den Willen der Wähler zurückgebunden werden und die Macht der Verbände im politischen Willensbildungsprozeß entsprechend abnimmt.

6. Das Völkerrecht als objektives Recht

a) In einem weiten Sinne stellte natürlich auch das Koexistenzvölkerrecht objektives Recht dar: Denn wenn es jeweils auch nur Bündel subjektiver Rechtsverhältnisse begründete, leiteten sich doch diese subjektiven Rechtsverhältnisse letztlich von der durch die Wissenschaft entwickelten objektiven Rechtsordnung der Völkerrechtsgemeinschaft ab. Immerhin war in dieser Sicht die Grenze der staatlichen Handlungsfreiheit nicht das objektive Völkerrecht, sondern nur das subjektive Recht der anderen Staaten, so daß etwa das völkerrechtliche Fremdenrecht auf Staatenlose nicht nur deshalb nicht anwendbar war, weil hier kein Staat den diplomatischen Schutz ausüben konnte; vielmehr konnte das Fremdenrecht schon deshalb auf Staatenlose nicht angewendet werden, weil es insoweit keine subjektiven Rechte anderer Staaten begründet, die allein dem Handeln der Staaten Grenzen ziehen konnten.

Mit der Entwicklung der Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft hat sich auch diese Situation verwandelt. Seine Grenzen findet das staatliche Handeln heute nicht mehr nur an den subjektiven Rechten der anderen Staaten, sondern am objektiven Völkerrecht auch insoweit, als es die Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft schützt. Das bedeutet aber, daß das staatliche Handeln auch dann an die Grenzen des objektiven Rechts stößt, wenn man wie bei der Staatenlosenkonvention der UNO im Gegensatz zur EMRK nicht davon ausgehen kann, daß die Völkerrechtsordnung heute schon die subjektiven Rechte der Individuen selbst schützt. Wichtig wird diese "Objektivierung" der Völkerrechtsordnung vor allem bei den multilateralen Verträgen wie etwa beim Abkommen über die Nichtweitergabe von Atomwaffen, weil solche Abkommen nicht eigentlich Individualinteressen, sondern nur Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft schützen.

Die Völkerrechtsordnung hat sich dagegen in einem zweiten Sinne auch heute noch nicht hinreichend objektiviert. Von rein objektivem Recht sprechen wir im nationalen Rechtsraum nämlich vor allem dann, wenn diese Rechtssätze wie etwa das Strafrecht nur von Staatsorganen durchgesetzt werden kann. Insoweit haben die Staaten nämlich auf der Völkerrechtsebene durch die Begründung entsprechender Monopolorgane für die Allgemeininteressen auf ihre Souveränität noch nicht verzichtet. Die Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft können deshalb auch heute noch nur durch die Einzelstaaten durchgesetzt werden, deren subjektive Rechte sich auf die Durchsetzung auch der Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft erstrecken.

b) Verstehen wir unter dem subjektiven Rechtsstaatsprinzip alle Rechtssätze, die dem Schutz subjektiver Rechte dienen, richtet sich das objektive Rechtsstaatsprinzip auf den Schutz der Allgemeininteressen der betreffenden Gemeinschaft, also auf die Durchsetzung der objektiven Rechtsordnung⁵⁰. Im Kooperationsvölkerrecht kann man nun deutlich einen Wandel vom rein subjektiven zum objektiven Rechtsstaatsprinzip feststellen. Bei der Durchsetzung der Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft üben die Staaten - wie wir gezeigt haben - nämlich nicht mehr Eigeninteressen i.e.S., sondern Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft aus. Vom Völkerrecht aus gesehen, werden den Staaten entsprechende subjektive Rechte nur als Mittel zur Durchsetzung der Allgemeininteressen gewährt.

c) Zur Durchsetzung des subjektiven wie des objektiven Rechtsstaatsprinzips hat sich auch im Völkerrecht die Notwendigkeit der Errichtung einer obligatorischen Gerichtsbarkeit gezeigt. Soweit und solange das Völkerrecht im internationalen politischen Willensbildungsprozeß, also nicht in einem Gerichtsverfahren, festgelegt und durchgesetzt wird, verlangt das subjektive Rechtsstaatsprinzip, daß die letztlich auch durch das Völkerrecht geschützten Individualinteressen durch die Staaten durchgesetzt werden, weil die Individuen im internationalen Willensbildungsprozeß nicht über das für die Durchsetzung ihrer subjektiven Interessen erforderliche politische Gewicht verfügen. Dieser Weg ist nun nicht mehr gangbar, wenn auch etwa mit den internationalen Menschenrechtspakten die Interessen der Individuen gerade gegen den Heimatstaat durchgesetzt werden sollen. Insoweit wurde die internationale Gerichtsbarkeit

⁵⁰ Vgl. A. Bleckmann, a. a. O. (Anm. 10), S. 1 ff.

auch deshalb erforderlich, weil nur im Gerichtsverfahren die Individualinteressen hinreichend durchgesetzt werden können.

7. Die Interessenstruktur der multilateralen Verträge

Beim Wandel des Koexistenz- zum Kooperationsvölkerrecht ist als weiteres Charakteristikum herauszustellen, daß die früher üblichen bilateralen weithin durch multilaterale Verträge ersetzt worden sind. Auch dies ist nun zum größten Teil darauf zurückzuführen, daß nunmehr die Individualinteressen der Staaten weithin parallel laufen und insbesondere aus zahlreichen Gründen eine weltweit einheitliche Regelung aller betroffenen Rechtsverhältnisse durch die internationale Rechtsordnung erforderlich wird: Das zeigt sich etwa in der Umweltschutzpolitik, in deren Rahmen die finanziellen Belastungen der nationalen Industrien gleichmäßig verteilt sein müssen, weil sonst erhebliche Wettbewerbsnachteile im internationalen Handel entstehen können. Eine einheitliche internationale Regelung ist dabei vor allem auch im Wirtschaftsbereich erforderlich, weil wiederum zwecks Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen alle Zölle und Maßnahmen gleicher Wirkung gleichmäßig abgebaut werden müssen. Ein einheitliches IPR aber wird aus Gründen der Rechtssicherheit erforderlich.

Im Gegensatz zu den bilateralen Verträgen kann dabei die Interessenstruktur und damit die Funktion der multilateralen Verträge sehr unterschiedlich sein. Dabei müssen natürlich auch die Regeln des allgemeinen Vertragsrechts diesen unterschiedlichen Funktionen angepaßt werden. Das übersieht die herrschende Lehre und vor allem die Wiener Vertragsrechtskonvention in ihrem Bestreben, für alle bi- und multilateralen Verträge möglichst einheitliche Regeln festzulegen. Da natürlich die ausdrücklichen oder impliziten Regeln des einzelnen Abkommens der Wiener Vertragsrechtskonvention vorgehen, können aus den Funktionen der Verträge neue, von der Wiener Vertragsrechtskonvention unter Umständen abweichende Regeln entwickelt werden.

Zunächst einmal soll die Multilateralität der Verträge das Abschlußverfahren vereinfachen, weil sonst ein ganzes Bündel bilateralen Verträge erforderlich wird. Solche multilateralen Verträge schützen nur die Individualinteressen der einzelnen Vertragspartner, begründen deshalb nur Bündel untereinander nicht verkoppelter, jeweils bilateralen Ver-

tragsbeziehungen. Die jeweiligen Vertragspartner eines solchen bilateralen Vertragsverhältnisses können deshalb über ihre subjektiven Rechte aus diesem Vertrag einseitig verfügen, also etwa die in der Wiener Vertragsrechtskonvention festgelegten Befugnisse einseitig geltend machen oder im bilateralen Verhältnis zum jeweils anderen Vertragspartner den multilateralen Vertrag durch einen neuen bilateralen Vertrag ändern oder aufheben.

Die multilateralen Verträge können aber auch der Durchsetzung von den Vertragspartnern gemeinsamen Allgemeininteressen der betreffenden Gemeinschaft dienen. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die Interessen der Vertragspartner wegen der möglichen Rückwirkung der Verletzung von Interessen anderer Vertragspartner oder wegen der angestrebten Solidarität verlangen, daß der betreffende Vertrag im Verhältnis zwischen allen Vertragspartnern lückenlos effektiv durchgesetzt wird und wenn den Individualinteressen der Vertragspartner wie in den obigen Beispielen nur durch eine völlig einheitliche internationale Regelung gedient ist. In diesen Fällen besteht ein starkes Allgemeininteresse an der Förderung und am Schutz auch der Individualinteressen der anderen Vertragspartei. Kein Vertragspartner kann deshalb über dieses sein Eigeninteresse noch individuell verfügen. Insbesondere können auf der einen Seite die Befugnisse der Wiener Vertragsrechtskonvention nur noch gesamthänderisch ausgeübt werden und ist eine Änderung oder Aufhebung des Vertrages im jeweiligen bilateralen Verhältnis mit den anderen Vertragspartnern ausgeschlossen: Auch im Rahmen der Konkurrenz mehrerer Verträge zwischen denselben Vertragspartnern greifen also die Regeln des *ius cogens* ein.

D. Die Interessenstruktur des Europäischen Gemeinschaftsrechts

Wenden wir uns nun einem Sonderfall der Interessenstruktur im internationalen Bereich zu, der Interessenstruktur in der bisher weltweit einzigen supranationalen Organisation⁵¹, der Europäischen Gemeinschaft⁵².

⁵¹ Zum Begriff der Supranationalität vgl. I. Seidl-Hohenveldern, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, 4. Aufl. 1984, Rdnr. 113 ff.

⁵² Zur Terminologie vgl. A. Bleckmann, Die Einheit der Europäischen Gemeinschaftsrechtsordnung - Einheit oder Mehrheit der Europäischen Gemeinschaften, EuR 1978, S. 95 ff.

1. Der EWG-Vertrag zählt in der Präambel, in Art. 2 und in über den gesamten Vertrag wie etwa in Art. 104 verstreuten Bestimmungen Vertragsziele, d. h. aber europäische Interessen auf. Geht man mit obigen Ausführungen davon aus, daß letztes Ziel jeder Rechtsordnung die Befriedigung von Individualinteressen ist, muß als letztes Ziel dieses Abkommens die in Art. 2, 117 und in der Präambel mit leicht voneinander abweichenden Formulierungen angesprochene "beschleunigte Hebung der Lebenshaltung" angesehen werden, die durch die im Europäischen Gemeinschaftsrecht als allgemeine Rechtsgrundsätze geltenden klassischen Freiheiten der EMRK und die sozialen Grundrechte der Europäischen Sozialcharta näher konkretisiert werden. Aber auch im übrigen gestattet das oben entwickelte Modell der Allgemeininteressen im Völkerrecht die Festlegung der Zweck-Mittel-Relationen, in denen die verschiedenen europäischen Interessen miteinander verknüpft sind: Mittel zu diesen letzten Zielen sind nämlich in einer solchen Sicht zunächst die in Art. 2 genannte harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens in der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung und eine "größere Stabilität", also die Maximierung oder Optimierung bestimmter wirtschaftlicher Globalgrößen, die statistisch belegt werden können. Diese Mittelziele werden teilweise wiederum durch die Ziele des Art. 104 (Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes, eines stabilen Preisniveaus und eines Gleichgewichts der Gesamtzahlungsbilanz) konkretisiert. Diese Mittelziele sollen nach der Präambel und Art. 2 durch die Erreichung bestimmter Nahziele, nämlich die wirtschaftliche Integration in einem Gemeinsamen Markt durchgesetzt werden, die die in Art. 3 aufgezählten Maßnahmen der EG und insbesondere die Freiheiten umfaßt.

Die Frage, ob und wie diese verschiedenen europäischen Interessen analysiert werden müssen, ist in der Literatur weithin offen geblieben. Man wird bei derartigen Analysen entsprechend wohl davon ausgehen müssen, daß die letzten globalen Ziele, nämlich die Entwicklung des Wirtschaftslebens in der Gemeinschaft und die harmonische Wirtschaftsausweitung, die Summe der entsprechenden nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten darstellen. Die Solidarität der Interessen ist dabei zwar im Gemeinschaftsrecht wahrscheinlich stärker als etwa im Völkerrechtsraum, doch zeigt das Gerangel um einen möglichst breiten Ausgleich der Zahlungsverpflichtungen an die EG und der Vorteile aus dem EWG-Vertrag, daß die Mitgliedsstaaten grundsätzlich erwarten, der

Gemeinsame Markt werde alle diese Individualinteressen gleichzeitig und gleichmäßig fördern; größere Opfer etwa der wirtschaftliche stärker entwickelten zugunsten der anderen Staaten durch eine Besinnung auf die mit dem europäischen Gesamtinteresse angesprochene Solidarität dürfen also kaum erwartet werden.

Das bedeutet aber, daß die Mitgliedsstaaten der EG versuchen müssen, die genannten Wirtschaftsgrößen jedes einzelnen Mitgliedsstaates zu optimieren. Unter einer "ausgewogenen und harmonischen" Wirtschaftsentwicklung versteht der EWG-Vertrag also nicht nur, daß in der zeitlichen Komponente dieser Begriffe eine schwankende Konjunkturentwicklung vermieden werden soll; diese Begriffe sprechen vielmehr auch die "räumliche Komponente" an und fordern damit die gleichmäßige Förderung aller nationalen Wirtschaftsgrößen. Das wiederum bedeutet, daß das überdurchschnittliche Wachstum dieser Größen in einem Staat nicht schon deshalb dem europäischen Gesamtinteresse entspricht, weil dadurch die entsprechenden EUROPÄISCHEN Globalgrößen (etwa das Bruttosozialprodukt ganz Europas) vergrößert wird. Eine solche Entwicklung ist vielmehr nur dann hinzuzunehmen, wenn sie nicht zu Lasten der anderen Staaten eintritt oder aber zumindest langfristig etwa durch eine Vergrößerung des internationalen Handels auch die Wirtschaftsgrößen der anderen Staaten fördert. Die europäische Solidarität gestattet damit auch nur in einem beschränkten Rahmen, auf Kosten der reicheren Staaten den Entwicklungsrückstand der ärmeren Staaten auszugleichen. Die in der Präambel, in Art. 2 und im übrigen Vertrag aufgezählten europäischen Interessen dürfen also nicht losgelöst von den nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten definiert werden. Dabei sollen diese wirtschaftlichen Interessen grundsätzlich, den Gesetzen des mit dem Gemeinsamen Markt angesprochenen liberalen Wirtschaftsmodells entsprechend⁵³, durch die Durchführung der in Art. 3 genannten Maßnahmen und insbesondere durch die Freiheiten des Gemeinsamen Marktes der EG automatisch erreicht werden. Nach dem Wortlaut des Art. 2 EWG-Vertrag gehen die Staaten dem liberalen Wirtschaftsmodell entsprechend davon aus, daß die nationalen Wirtschaftsgrößen aller Staaten durch die Errichtung des Gemeinsamen Marktes grundsätzlich gleichermaßen maximiert bzw. optimiert werden. Das aber bedeutet, daß wenn auch die letzten Ziele des Vertrages, nämlich die Wirtschaftsinteressen der Staaten, im Einzelfall teils parallel, teils ge-

⁵³ Vgl. dazu A. Bleckmann, Europarecht a. a. O. (Anm. 2), RdNr. 9 ff.

geneinander verlaufen, hinsichtlich dieser Maßnahmen und insbesondere auch der Errichtung und des Funktionierens der Organe selbst die nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten durchweg völlig parallel, also ebenso verlaufen wie die Interessen an der Organisation der EG selbst. Daß aber auch hier letztlich die europäischen Interessen nur die Summe der nationalen Interessen darstellen, zeigt sich deutlich in der Tatsache, daß wenn der Erwartung der Mitgliedsstaaten widersprechend das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes die erhofften Ergebnisse nicht zeitigt, jedenfalls nach den über den ganzen Vertrag verstreuten Schutz- und Ausnahmeklauseln in Krisen- und Ausnahmesituationen die Allgemeininteressen eines einzelnen Mitgliedsstaates den Vorrang vor den Gemeinschaftsinteressen beanspruchen können.

Da das liberale Wirtschaftsmodell die nationalen Wirtschaftsgrößen der Mitgliedsstaaten nur dann maximiert, wenn im Verhältnis zwischen allen Mitgliedsstaaten die Freiheiten durchgesetzt werden, besteht nach dem Vertrag ein erhebliches Eigeninteresse aller Mitgliedsstaaten am einheitlichen und lückenlosen Vollzug des gesamten Gemeinschaftsrechts, daß die freie Verfügungsgewalt der Mitgliedsstaaten auch über ihre begrenzten Eigeninteressen weitgehend ausschließt. Das bedeutet aber, daß die Mitgliedsstaaten auch im bilateralen Verhältnis untereinander an den EWG-Vertrag strikt gebunden sind, daß sie insbesondere über die durch den Vertrag begründeten Rechtspositionen nicht mehr frei verfügen dürfen. Darauf wiederum beruht einerseits das Verbot, im bilateralen Verhältnis untereinander den Vertrag durch ein neues bilaterales Abkommen zu ändern. Auf der anderen Seite haben die Mitgliedsstaaten wegen dieses erheblichen Eigeninteresses auch das Recht, in den Verfahren vor dem EuGH die Durchsetzung des Abkommens auch im Verhältnis zwischen zwei anderen Mitgliedsstaaten durchzusetzen. Auch beruht auf dieser notwendigen einheitlichen Durchsetzung des EWG-Vertrages und der sich hieraus ergebenden Beschränkungen der Verfügungsgewalt der Mitgliedsstaaten auch die Rechtsprechung des EuGH zur unmittelbaren Durchgriffswirkung und zum Vorrang des EWG-Vertrages im nationalen Rechtsraum⁵⁴.

In all diesen Punkten weicht das GATT vom EWG-Vertrag erheblich ab. Wenn der Abschluß des GATT nämlich auch auf der

⁵⁴ Vgl. die Nachweise bei A. Bleckmann, Europarecht a. a. O. (Anm. 2), Rdnr. 750, sowie allgemein zum Verhältnis Europäisches Gemeinschaftsrecht - nationales Recht ebenda Rdnr. 716 ff.

vorrangigen Initiative der dem Freihandel verpflichteten Vereinigten Staaten beruhte, ist das liberale Wirtschaftsmodell doch in der heutigen Staatenwelt so umstritten, daß man es im Gegensatz zum EWG-Vertrag dem GATT nicht ohne weiteres zugrunde legen kann. Das aber bedeutet, daß die Freiheiten des GATT grundsätzlich nicht im Allgemeininteresse der Vertragsgemeinschaft, sondern nur im Interesse der einzelnen Mitgliedsstaaten begründet worden sind. Die Multilateralisierung des Vertragswerks hat in dieser Sicht nur die Funktion, im Interesse der Gegenseitigkeit, dem Meistbegünstigungsprinzip entsprechend, die gleichmäßige Behandlung aller Mitgliedsstaaten sicherzustellen. Das aber bedeutet, daß im Rahmen des GATT die Mitgliedsstaaten etwa durch den Abschluß neuer bilateraler Verträge über die allgemeinen Rechtsnormen des GATT verfügen dürfen, daß sie insbesondere auch auf ihre aus dem GATT fließenden subjektiven Rechtspositionen verzichten können.

Der EWG-Vertrag bemüht sich dabei, im innergemeinschaftlichen Bereich einen Irrtum der Staaten auszugleichen, dem schon, wie Adam Smith aufgezeigt hat, die merkantilistische Politik bis zum 18. Jahrhundert erlegen ist: In der Tat wird die Maximierung der nationalen Wirtschaftsgrößen heute fast ausschließlich durch die Steigerung der Exporte erwartet, welche die Vollbeschäftigung und hohe Unternehmergewinne ermöglicht. Das staatliche Interesse ist deshalb vor allem auf die Errichtung hoher eigener nationaler Zollschränken und auf den Abbau der fremden Zölle gerichtet. Dabei wird übersehen, daß dem Prinzip der komparativen Kosten entsprechend bei niedrigen Einfuhrzöllen die Wirtschaftsinteressen durch eine Verbilligung der Produkte ebenso stark gefördert werden können. In der Sicht des GATT werden nun die nationalen Einfuhrzölle deshalb im Gegensatz zum EWG-Vertrag nicht aus einem eigenen Interesse heraus, sondern nur deshalb gesenkt, weil sonst eine Senkung der fremden Zölle als Gegenleistung nicht zu erreichen ist. Im EWG-Vertrag wird darüber hinaus gleichzeitig auch erkannt, daß die Durchsetzung der Freiheiten im Verhältnis zwischen allen Staaten der EG über die Vergrößerung des Handels positive Rückwirkungen auch auf die eigenen Interessen hat.

Nach der Präambel und nach Art. 110 EWG-Vertrag ist die Politik der EG der Liberalisierung auch des Welthandels verpflichtet. Da aber nicht vermutet werden darf, daß die Staaten grundsätzlich auch Fremdinteressen schützen wollen, ist anzunehmen, daß auch diese Bestimmungen letztlich nur

die eigenen Interessen der EG-Staaten an der Liberalisierung des internationalen Handels schützen: Subjektive Rechte der Drittstaaten ergeben sich bei einer solchen Sicht aus diesen Bestimmungen des EWG-Vertrages also nicht.

Auf dem Hintergrund dieser Interessenstruktur des EWG-Vertrages sind insbesondere die Befugnisse der Kommission und die subjektiven Rechte der Individuen nicht eigentlich im subjektiven Interesse dieser Organe und Personen begründet worden, sondern als Kompetenzen letztlich nur Mittel zur Durchsetzung der Allgemeininteressen der EG. Das bedeutet aber, daß diese Rechtspositionen an den europäischen Allgemeininteressen ausgerichtet sind und durch diese Allgemeininteressen deshalb geformt werden. Auch ein Verzicht der Individuen auf diese Rechtspositionen ist also nicht möglich. Auf der anderen Seite bedeutet dieser Vorrang der Allgemeininteressen, daß im Verfahren vor dem EuGH und vor den nationalen Gerichten im wesentlichen objektive Prinzipien (Untersuchungs- und Ermittlungsprinzip statt der Dispositionsmaxime) greifen.

Hinsichtlich der Annäherung der Wirtschaftspolitik (Art. 2 EWG-Vertrag) besteht dagegen eine solche notwendige Parallelität wie etwa bei den Freiheiten des Gemeinsamen Marktes a priori nicht. Man kann hier höchstens davon ausgehen, daß eine solche Parallelität hinsichtlich der Annäherung, d. h. aber hinsichtlich der Vereinheitlichung des Rechts selbst besteht, da solange die wirtschaftlichen Bedingungen nicht weitgehend vereinheitlicht werden, vom EWG-Vertrag aufzuhebende Wirtschaftsverzerrungen bestehen bleiben. Die in Art. 2 genannte "Annäherung der Wirtschaftspolitik" meint aber eben nicht nur die Vereinheitlichung des Rechts auf gleich welchem Niveau: Vielmehr sollen durch eine solche Annäherung sowohl die in Art. 2 genannten wirtschaftlichen als auch die außerhalb des EWG-Vertrages angesiedelten nationalen Allgemeininteressen möglichst effektiv und optimal durchgesetzt werden. Insoweit vertreten die europäischen Staaten auch heute noch zwar gleichartige Interessen etwa im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz, doch können diese nationalen Interessen einerseits mit den nationalen Interessen der anderen Staaten, andererseits aber auch mit den anderen nationalen Interessen desselben Staates in Konflikt treten, so daß hier die notwendige Interessenparallelität a priori nicht gegeben ist. In dieser Sicht stellen die Ziele des EWG-Vertrages einen Appell an die Mitgliedsstaaten dar, bei der nationalen und der internationalen

Willensbildung die parallel laufenden und damit gesamteuropäischen Interessen höher zu bewerten als die dieser Entscheidung entgegenstehenden nationalen Interessen.

So kann etwa kurzfristig gesehen eine Maßnahme wegen der knappen zur Verfügung stehenden Mittel den Staat A zu Lasten der anderen Staaten begünstigen; möglicherweise hat diese Bevorzugung des Staates A im konkreten Einzelfall aber langfristig günstige Rückwirkungen auf die Interessen aller Staaten. Auch beschränkt die weitere Integration in zunehmendem Maße die Souveränität der Mitgliedsstaaten, können aber unter Umständen nur so die Wohlfahrtsinteressen aller Mitgliedsstaaten gefördert werden. In all diesen Fällen stehen einander parallele und damit gesamteuropäische Interessen gegenläufigen nationalen Interessen entgegen. Grundsätzlich verlangt dabei der EWG-Vertrag, daß bei der notwendigen Abwägung dieser Interessen diese gesamteuropäischen Wohlfahrtsinteressen letztlich den Ausschlag geben.

Das bedeutet aber wiederum nicht, daß die Mitgliedsstaaten etwa im Ministerrat die Optimierung nur der gesamteuropäischen Interessen durchsetzen, daß sie also die gegenläufigen nationalen Interessen nicht vertreten dürfen. Auch der EWG-Vertrag geht wie jede Rechtsordnung nämlich davon aus, daß bei der internationalen Entscheidung alle nationalen öffentlichen Interessen sachlich-gerecht miteinander abgewogen werden müssen. Das aber ist nur möglich, wenn diese nationalen Interessen im politischen Willensbildungsprozeß durch die Mitgliedsstaaten zunächst einmal eingebracht werden. Zur Wahrung der europäischen Interessen i.e.S. ist dagegen die Kommission berufen.

2. Der politische Willensbildungsprozeß in der EG ist nun so aufgebaut, daß die entsprechenden Gesamtinteressen des EWG-Vertrages weitgehend erreicht werden.

a) Das europäische Gesamtinteresse als das Resultat der sachlich-gerechten Abwägung der verschiedenen öffentlichen Interessen aller Mitgliedsstaaten kann nur dann richtig definiert werden, wenn in diesem politischen Willensbildungsprozeß alle betroffenen Interessen mit einem hinreichenden Gewicht von den betroffenen Interessenträgern selbst repräsentiert werden. Zu diesem Zweck greift der EWG-Vertrag auf die im nationalen Rechtsraum bewährte Methode zurück, durch das Zusammenspiel sehr unterschiedlich zusammengesetzter Organe die nationalen Interessen mehrfach repräsentieren zu

lassen. So kommen im Ministerrat vor allem die nationalen Interessen der einzelnen Mitgliedsstaaten, im Wirtschafts- und Sozialrat die Interessen der verschiedenen Wirtschaftszweige und Interessenverbände zu Wort, während die Kommission und das Europäische Parlament so aufgebaut sind, daß sie die europäischen, d. h. aber die parallel laufenden nationalen Interessen stärker als die entgegenlaufenden Nationalinteressen vertreten. Durch eine geschickte Verbindung des Vorschlagsmonopols der Kommission mit einem abgewogenen Mehrheitsprinzip im Rat und durch die Einschaltung des Europäischen Parlaments sollte dabei das parallele europäische Interesse stärker zum Zuge kommen als die entgegengesetzten Nationalinteressen. Die Kommission hätte sich bei dieser Konstruktion nämlich zur Durchsetzung des europäischen Allgemeininteresses wechselnder Mehrheiten bedienen können, daß eine Änderung des Vorschlags der Kommission nur einstimmig erfolgen konnte, einmütige Entscheidungen aber notwendigerweise schwerer zu erreichen sind als Mehrheitsentscheidungen. Mangels umfassender Durchsetzung des Mehrheitsprinzips ist dieser Plan gescheitert, so daß im Ministerrat meist nur noch ein Kompromiß auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners der nationalen Interessen gefunden wird.

Insbesondere die Bevorzugung der Souveränitäts- vor den Wohlfahrtsinteressen durch bestimmte Staaten wie Dänemark und Großbritannien blockt eine weitere Integration ab. Um diese Hürde zu überwinden, wurden Pläne einer abgestuften Integration (Europa a deux vitesses) erwogen⁵⁵, nach welchen die Integration nur von einem kleineren Kreis aller Mitglieder der EG vorangetrieben werden sollte. Diese Pläne würden aber überflüssig, wenn bei der neuen Reform der EG das Mehrheitsvotum im Ministerrat tatsächlich allgemein durchgesetzt wird.

3. Soweit es sich um die Durchsetzung des europäischen Gemeinschaftsrechts handelt, laufen die Interessen der Mitgliedsstaaten insbesondere im Bereich der Regeln über den Gemeinsamen Markt weitgehend parallel. Deshalb besteht in diesem Bereich ein gemeinsames europäisches Interesse, das mit der Summe der Nationalinteressen identisch ist und dessen Träger neben der Kommission auch heute noch vor allem die Mitgliedsstaaten sind. Deshalb vertreten die Mitgliedsstaaten vor dem EuGH in meiner Sicht selbst dann ein subjektives Interesse, wenn und so weit sie in ihren durch die

⁵⁵ Vgl. E. Grabitz, Abgestufte Integration, 1984.

Völkerrechtsordnung allgemein geschützten, aus dem Souveränitätsprinzip fließenden Interessen nicht verletzt sind. In einer das europäische Allgemeininteresse stärker von den subjektiven Interessen der Mitgliedstaaten trennenden Sicht treten dagegen hier die Mitgliedstaaten wie die Kommission als Repräsentanten des europäischen Allgemeininteresses auf, üben sie also eine *actio popularis* aus.

→